

विश्व के प्रमुख संविधान

ब्रिटेन

अमेरिका

स्विट्जरलैंड

सोवियत संघ

तथा

फ्रांस — जापान

विश्वविद्यालयों के लिए कुछ प्रमुख प्रकाशन

पुस्तकों की नामावली

राजनीति-शास्त्र

1	Development Administration In India	Dr B P Singh
२	राजनीति-शास्त्र के मूल सिद्धांत	डॉ० वीरकेशर प्र० सिंह
३	विश्व के प्रमुख संविधान	" " " "
४	ब्रिटेन तथा अमेरिका के संविधान	" " " "
५	भारतीय शासन-प्रणाली	" " " "
६	आधुनिक राजनीतिक विचारधाराएँ	" " " "
७	भारत का सामाजिक एवं राष्ट्रीय विकास	" " " "
८	प्रथम विश्व युद्ध के पूर्व विश्व राजनीति [१८७१ से १९१८ तक की कूटनीति का विश्लेषणात्मक अध्ययन]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
९	अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध [१९१९ से १९७० तक की अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं का अध्ययन]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
१०	भारत और विश्व राजनीति [ब्रिटिशकाल में अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में भारत की भूमिका तथा स्वतन्त्र भारत की विदेश नीति पर प्रामाणिक ग्रंथ]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
११	जापान का संविधान	डॉ० बीरकोबर प्रसाद सिंह
१२	नेपाल का संविधान	" " " "
१३	चीन का संविधान	" " " "

इतिहास

१	एशिया का इतिहास [पश्चिमी एवं पूर्वी एशिया का सम्पूर्ण इतिहास]	अम्बिका प्रसाद शर्मा
२	आधुनिक यूरोप I & II [1789 से 1945 तक का विश्लेषणात्मक विवेचन]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
३	सुल्तानकालीन भारत [1526 से 1761 तक का विशद अध्ययन]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
४	आधुनिक भारत का इतिहास [1740 से आज तक का भारतीय इतिहास का प्रामाणिक विवेचन]	डॉ० दीनानाथ वर्मा
५	मानव सभ्यता का विकास	डॉ० दीनानाथ वर्मा

संस्कृत

१	स्नातक संस्कृत व्याकरण	डॉ० नेमिचन्द्र शास्त्री
---	------------------------	-------------------------

अर्थशास्त्र

१	भारतीय अर्थशास्त्र	डॉ० एम० राय
२	मुद्रा एवं मौद्रिक संस्थाएँ [मुद्रा, बैंकिंग, राजस्व तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का विशद एवं तुलनात्मक अध्ययन]	डॉ० एम० राय
३	अर्थशास्त्र के सिद्धांत	डॉ० एम० राय
४	सामाजिक अर्थशास्त्र	डॉ० एम० राय
५	आर्थिक विकास के सिद्धान्त	डॉ० एम० राय
६	औद्योगिक संगठन एवं नियन्त्रण	डॉ० एम० राय
७	महात् राष्ट्रों का आर्थिक विकास	डॉ० एम० राय
८	सोवियत संघ एवं जापान का आर्थिक विकास	डॉ० एम० राय
९	भारत का आर्थिक विकास	डॉ० एम० राय
१०	राजस्व के सिद्धान्त	डॉ० एम० राय
११	अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार	डॉ० एम० राय

विश्व के प्रमुख संविधान

[ब्रिटेन, अमेरिका, स्विटजरलैंड, सोवियत संघ तथा ^{जापान} मन्सू का संविधान]

(सप्तम संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण)

[भारतीय विश्वविद्यालयों के लिए]

SPECIMEN COPY
NOT FOR SALE

डॉ० वीरकेश्वर प्रसाद सिंह,

एम० ए०, एम० डी० पी० ए०, पी-एच० डी०

रीडर, मगध विश्वविद्यालय

बोध गया



ज्ञानदा प्रकाशन

पटना-४

[मूल्य रु० १५ ०० मात्र]

प्रकाशक
ज्ञानदा प्रकाशन
पटना-४

सप्तम् संस्करण १९७१
(सशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण)

मुद्रक
ज्ञानोदय प्रेस
पटना-४

पाँचवीं

को

सरनेह

दो शब्द

विश्व के प्रमुख संविधान का सप्तम सशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण पाठकों के समक्ष है। इसके पूर्वगामी संस्करणों का सहृदय प्राध्यापकों एवं विद्यार्थियों द्वारा समुचित स्वागत किया गया जिससे शीघ्र ही इस नये संस्करण को प्रस्तुत करने का सुअवसर प्राप्त हुआ है। इसके अन्तर्गत पूर्वगामी संस्करणों की अपेक्षा विषय को अधिक सुबोध तथा बोधगम्य बनाने के लिए नये रेखाचित्रों का भी प्रयोग किया गया है। साथ ही, प्रत्येक अध्याय के अंत में सारांश एवं सत्सम्बन्धित प्रश्न दिये गये हैं ताकि विद्यार्थी अपने अध्ययन का पुनर्मानन एवं चिंतन कर सकें। पुस्तक पहले अधिक मोटी प्रतीत होती थी। अतः सुविधा हेतु इसके आकार में परिवर्तन किया गया है।

संविधान शासन और जीवन का आधार है। इसकी सफलता शासन और जीवन की सफलता का परिचायक है। अतः विश्व के प्रमुख संविधान का ज्ञान विद्यार्थियों तथा साधारण पाठकों के लिए अत्यंत आवश्यक है। ब्रिटेन, अमेरिका, स्विट्जरलैंड, सोवियत संघ तथा फ्रांस के संविधानों का ज्ञान विशेष महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि ये आदर्श शासन व्यवस्था ही नहीं, बल्कि महान् राष्ट्रों एवं प्रणालियों के आधार भी हैं। भाषा को रोचक एवं बोधगम्य तथा तथ्यों को स्पष्ट बनाने का मैंने भरसक प्रयास किया है। प्रयास की सफलता के निर्णायक पाठकगण ही हैं। आशा है, विद्यार्थियों तथा सामान्य पाठकों के लिए यह संस्करण उपयोगी सिद्ध होगा।

अंत में, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में मिलने वाली सहायता के लिए मैं अपने सभी मित्रों तथा सहकर्मियों के प्रति आभार प्रदर्शित करता हूँ।

मैं उन बंधुओं के प्रति पुनः आभार प्रकट करता हूँ जिन्होंने अपने सुझावों से इस संस्करण को विद्यार्थियों के लिए और भी अधिक उपयोगी बनाने में सहायता दी है।

गया, १९७१

}

—वीरकेश्वर

विषय-सूची

सविधानवाद

- १ सविधान के सिद्धान्त III XIV
सविधान का अर्थ और परिभाषा, सविधान का महत्त्व, सविधानों का वर्गीकरण, उत्तम सविधान की विशेषताएँ, सविधान के निर्माण और विकास के साधन, साराश, प्रश्न ।
- २ सरकार के स्वरूप XV XXII
राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र, प्रजातन्त्र, अधिनायकतन्त्र, एकात्मक एवं सघात्मक सरकारें, ससदीय या अर्धसंसदीय शासन, साराश प्रश्न ।

(१) ब्रिटेन का सविधान

- १ सामान्य पृष्ठभूमि ३-११
समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व, राजनीतिक विचार और सविधान, सविधान का महत्त्व, सार्वधानिक सिद्धांत, साराश, प्रश्न ।
- २ ऐतिहासिक विकास की झलक १२-२२
प्राक्कथन, राजतन्त्र का विकास, संसद् का उदय और निर्माण, सार्वधानिक दृष्टि और पुनर्निर्माण, सार्वधानिक विकास का अंतिम चरण—१६८६ के बाद, साराश, प्रश्न ।
- ३ सविधान की प्रकृति और विषय वस्तु २३-५१
सविधान की प्रकृति, सविधान के अवयवी भाग, सविधान के अभिसमय सविधान की प्रमुख विशेषताएँ, साराश, प्रश्न ।
- ४ क्राउन—राजतन्त्र और उसका औचित्य ५२-७७
सम्राट् और क्राउन, क्राउन की शक्तियाँ, सम्राट् पद और उत्तराधिकार के नियम, सम्राट् के विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ, सम्राट् का स्थान, राजपद का औचित्य, साराश, प्रश्न ।
- ५ मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल ७८-८८
प्राक्कथन, ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास, मन्त्रालय और मन्त्रिमण्डल—क्षेत्र और गठन, साराश, प्रश्न ।
- ६ मन्त्रिमण्डल की कार्य प्रणाली ८९-१२७
शासन का हृदय, मन्त्रिमण्डल के काय, मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व, प्रधानमन्त्री, ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति, साराश, प्रश्न ।
- ७ राष्ट्रीय प्रशासन १२८-१४४
शासन का उत्तरदायित्व, शासन के विभागों की काय विधि, पदावधि, पद-निवृत्ति, अविशेषण मन्त्रिपरिषद्, नौकरशाही शासन की ओर बढ़ती हुई प्रवृत्ति, साराश, प्रश्न ।
- ८ ब्रिटिश संसद् विकास और सप्रभुता १४५-१५२
संसद् का विकास, संसद् की सप्रभुता, साराश, प्रश्न ।

६ **ब्रिटिश संसद लार्ड सभा** ११६-१७१
विकास तथा संगठन, अधिकार तथा काय, लार्ड-सभा के विरुद्ध मे तर्क, लार्ड-सभा के पक्ष मे तर्क, लार्ड सभा का सुधार, ब्रिटिश लार्ड सभा की अन्य देशों के द्वितीय सदनो के साथ तुलना, साराश, प्रश्न ।

१० **ब्रिटिश संसद लोक सभा** १७७-११०
विकास तथा गठन, लोक-सभा के अधिकारी—अध्यक्ष, लोकसभा के अधिकार और कर्त्तव्य, विधायी प्रक्रिया, समिति-पद्धति, संसद का ह्रास, प्रदत्त-विधायन, साराश, प्रश्न ।

११ **विधि और न्याय** २११-२२६
इंग्लैंड में कानून का अवधारण, विधि के प्रकार, ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ, ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का संगठन, ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन, विधि का शासन, प्रशासकीय न्याय-व्यवस्था, आलोचना, साराश, प्रश्न ।

१२ **दल-पद्धति** २२७-२४७
प्राक्कथन, राजनीतिक दलों का महत्त्व, ब्रिटिश राजनीतिक दलों के कार्य, ब्रिटिश दलप्रथा की प्रकृति—तुलनात्मक अध्ययन, ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का अभ्युदय, ब्रिटिश राजनीतिक दलों के उद्देश्य और संगठन—(क) अनुदार दल, (ख) उदार दल, (ग) श्रमिक दल, तथा (घ) साम्यवादी दल, साराश, प्रश्न ।

१३ **स्थानीय स्वशासन**
ब्रिटिश संस्थाओं का विकास, ब्रिटिश स्थानीय शासन की विशेषताएँ, स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन, लदन का प्रशासन, स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण, साराश, प्रश्न ।

(२) अमेरिका का संविधान

१ **अमरीकी संविधान की पृष्ठभूमि** ३११
समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व, अमरीकी संविधान का महत्त्व, साराश, प्रश्न ।

२ **संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि** १३-२५
प्राक्कथन, उपनिवेशीकरण, स्वतंत्रता, राज्यमण्डल, संविधान, साराश, प्रश्न ।

३ **अमरीकी संविधान की विशेषताएँ** २३-३३
प्राक्कथन, लिखित एवं निमित्त संविधान, दुनिया का सबसे सक्षिप्त संविधान, कठोर संविधान, लोकप्रिय संप्रभुता, सघात्मक व्यवस्था, अध्यक्षीयतमक कायपालिका, प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य, सीमित सरकार, शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत, अवरोध एवं संतुलन का सिद्धांत, न्यायिक पुनर्विलोकन, मौलिक अधिकार, लूट प्रथा, स्पष्ट लोप, धार्मिक व्यक्तिवाद, विशेषताएँ एकदम नयी नहीं, साराश, प्रश्न ।

४ **संवैधानिक विकास की रीतियाँ** ३४-४४
प्राक्कथन, संविधान के विकास के साधन—(क) संविधि, (ख) प्रशासकीय नियम, (ग) न्यायिक व्यवस्थाएँ, (घ) प्रथाएँ, और अभिसमय, (ङ) राजनीतिकों तथा नागरिकों द्वारा व्याख्याएँ, (च) संशोधन की प्रक्रिया, संशोधन की प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन, साराश, प्रश्न ।

५. **संघात्मक व्यवस्था** ४५-६१
 प्राकृत्यन, संघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व, संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ का निर्माण, संयुक्त-राज्य अमेरिका के संविधान में संघात्मकता के लक्षण, शक्तियों का वितरण, राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि, अमरीकी संघात्मक व्यवस्था में दोष, तुलनात्मक अध्ययन, सारांश, प्रश्न ।
६. **शक्तियों का पृथक्करण** ६२-७६
 शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत, शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत का अमेरिका में प्रयोग, अवरोध और संतुलन, अधिकारों का हस्तांतरण, अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण की आलोचना, अथ देशों के साथ तुलना, सारांश, प्रश्न ।
७. **मूल अधिकार** ७७-९१
 सामान्य विशेषताएँ, अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताएँ, मूल अधिकारों का वर्गीकरण और विवरण, मूल अधिकारों की तुलनात्मक समीक्षा, आलोचना, सारांश, प्रश्न ।
८. **राष्ट्रीय कार्यपालिका** ९२-१४०
 अध्यक्षात्मक पद्धति का अंगीकरण, राष्ट्रपति पद की विशेषताएँ, राष्ट्रपति का निर्वाचन, वेतन आदि, उन्मुक्तियाँ, पदच्युति, राष्ट्रपति का कार्यकाल, उत्तराधिकार, राष्ट्रपति की शक्तियाँ और कृत्य, राष्ट्रपति पद की स्थिति और महत्त्व, राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि के कारण, तुलनात्मक अध्ययन, ब्रिटिश प्रधान मंत्री तथा संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति, फ्रांस के राष्ट्रपति से तुलना, उपराष्ट्रपति, अमरीकी मन्त्रिमण्डल, ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से तुलना, सारांश, प्रश्न ।
९. **राष्ट्रीय व्यवस्थापिका सिनेट** १४१-१५८
 द्वि-सदनात्मक व्यवस्था, सिनेट का संगठन, सिनेट के अधिकार और कृत्य, विश्व के अन्य द्वितीय सदनों से तुलना, सिनेट के शक्तिशाली होने के कारण, मूल्यांकन, सारांश, प्रश्न ।
१०. **राष्ट्रीय कार्यपालिका प्रतिनिधि सभा** १५९-१६८
 संगठन, प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष, प्रतिनिधि सभा के अधिकार और कार्य, प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता, सारांश, प्रश्न ।
११. **राष्ट्रीय व्यवस्थापिका विधायी प्रक्रिया और समिति व्यवस्था** १६९-१७५
 विधायी प्रक्रिया, साध-सूची, सदन की सूची, ब्रिटिश तथा अमरीकी प्रक्रिया से तुलना, समिति पद्धति, कांग्रेस की समितियाँ, समितियों का संगठन, तुलनात्मक अध्ययन, सारांश, प्रश्न ।
१२. **संघीय न्यायपालिका** १७६-१९७
 संघीय न्यायपालिका की आवश्यकता, संघीय न्यायपालिका का संगठन एवं सर्वोच्च न्यायालय—कार्यकरण, अधिकार, कार्य, मूल्यांकन, अथ देशों के सर्वोच्च न्यायालयों से तुलना, न्यायालय की स्वतंत्रता तथा उस पर प्रतिबंध, न्यायिक पुनर्विलोकन, आलोचना, सारांश, प्रश्न ।

- १३ संघीय लोक-सेवाएँ १६८-२००
लूट-प्रथा, लोक-सेवा की वर्तमान स्थिति, ब्रिटिश तथा अमरीकी लोक सेवाओं की तुलना, साराश, प्रश्न ।
- १४ राज्य सरकार और प्रशासन २०१-२०६
राज्यों का महत्त्व, राज्य-शासन की विशेषताएँ, राज्यों का शासन-संगठन, स्थानीय स्वशासन, साराश, प्रश्न ।
- १५ राजनीतिक दल २०७-२२०
अमरीकी राजनीतिक दलों का उद्भव और विकास, दलों का संगठन, दलों के कार्यक्रम राजनीतिक दलों के कार्य, अमरीकी दल पद्धति की विशेषताएँ और ब्रिटिश दल पद्धति से तुलना, साराश, प्रश्न ।

(३) स्विट्जरलैंड का संविधान

- १ सामान्य पृष्ठभूमि ३८
समाजशास्त्री सम्बन्धी तत्त्व, संविधान और राजनीतिक विचारधाराएँ, संविधान का महत्त्व, साराश, प्रश्न ।
- २ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि ६-१४
स्थायी मंत्री सभ, घम-मुधार आन्दोलन का प्रभाव, फ्रांस की राज्य-क्रांति, आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म, १८४८ का संविधान, १८७४ का संविधान, साराश, प्रश्न ।
- ३ स्विस संविधान की विशेषताएँ १५ ३१
संविधान की विशेषताएँ, स्विस राष्ट्रीय व्यवस्था, स्विस राज्यमण्डल, सच्चे अर्थ में सभ कटनों का सभ में स्थान, के द्र की शक्ति में वृद्धि, संविधान में सशोधन, मूल्यांकन, साराश, प्रश्न ।
- ४ संघीय विधानमण्डल ३२ ४७
संघीय सभा, स्विस विधानपालिका का संगठन, राज्य परिषद्, राष्ट्रीय परिषद्, दोनों सदनो में सम्बन्ध, संघीय सभा की शक्तियाँ, संघीय सभा की कार्यविधि, साराश, प्रश्न ।
- ५ संघीय कार्यपालिका ४८ ६७
परिषद, संघीय परिषद् स्विस राज्यसभ का राष्ट्रपति, संघीय परिषद् के अधिकार एवं कृत्य, संघीय परिषद् का संघीय सभा से सम्बन्ध, संघीय कार्यपालिका की प्रकृति, संघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ प्रशासन, संघीय सचिवालय, साराश, प्रश्न ।
- ६ संघीय न्यायालय ६८ ७६
संगठन, संघीय न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र, सभ न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्विलोकन, सभ न्यायालय की विशेषताएँ - तुलनात्मक अध्ययन, साराश, प्रश्न ।
- ७ कैंटन ८० ८३
परिषद, कैंटनो का प्रशासन, प्रदेश व कम्पून, साराश, प्रश्न ।
- ८ राजनीतिक दल ८६ ९४
प्राक्चयन, इतिहास तथा वर्तमान स्थिति, दल का संगठन, दल पद्धति की विशेषताएँ, दुबस संघीय व्यवस्था के कारण, द्वित समूह, साराश, प्रश्न ।

६. प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ६५-११२
 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण, सार्वधानिक व्यवस्था, प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत सग्रह और आरम्भण व्यवहार में, जनमत-सग्रह और आरम्भण के गुण और दोष, निष्कर्ष, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण, साराश, प्रश्न ।

(४) सोवियत संघ का संविधान

- १ सामान्य पृष्ठभूमि ३-१०
 समाज-शास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व, सोवियत संविधान का महत्त्व, साराश, प्रश्न ।
- २ संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि ११-१६
 परिचय, ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्त, क्रांति, संविधान का निर्माण, सशोधन तथा विकास, नया संविधान, साराश, प्रश्न ।
- ३ संविधान की विशेषताएँ २०-३४
 परिचय, संविधान के तत्त्व, संविधान की विशेषताएँ, संविधान ससदात्मक है या क्षणिकतात्मक, साराश, प्रश्न ।
- ४ जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद ३५-३६
 उद्देश्य, 'केन्द्रीयतावाद तथा जनतन्त्रवाद' का समन्वय, व्याख्या, उदाहरण, वास्तविकता, साराश, प्रश्न ।
- ५ सोवियत संघात्मक व्यवस्था ४०-५५
 परिचय, संघवाद के अपनाये जाने के कारण, संघ निर्माण की प्रक्रिया, सोवियत संघात्मक संविधान में संघात्मक के संक्षण, सोवियत संविधान की निजी संघात्मक विशेषताएँ, मूल्यांकन, निष्कर्ष, साराश, प्रश्न ।
- ६ नागरिकों के मौलिक अधिकार एवं कर्तव्य ५६-७३
 सामान्य पृष्ठभूमि, सोवियत नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ, अधिकारों और कर्तव्यों का विवरण, मूल्यांकन, निष्कर्ष, साराश, प्रश्न ।
- ७ संघीय सरकार सर्वोच्च सोवियत ७४-८८
 परिचय, सर्वोच्च सोवियत की रचना तथा संगठन, सर्वोच्च सोवियत के अधिकार एवं कार्य, द्वितीय सदन का विशेष अध्ययन, मूल्यांकन, साराश, प्रश्न ।
- ८ सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम ८९-९७
 प्रकृति, प्रेजिडियम का संगठन, प्रेजिडियम के अधिकार एवं कार्य, प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति, साराश, प्रश्न ।
- ९ सोवियत कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् ९८-१०६
 परिचय, मन्त्रिपरिषद् का संगठन, मन्त्रिपरिषद् के अधिकार तथा कृत्य, सोवियत मन्त्रिपरिषद् की कुछ विशेषताएँ, साराश, प्रश्न ।
- १० सोवियत न्यायपालिका ११०-१२१
 'याय-सम्बन्धी साम्यवादी मायता, यायिक संगठन, सोवियत संघ का सर्वोच्च 'यायपालय, सोवियत संघ का महा-यायवादी, सोवियत 'याय प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ, सोवियत 'याय प्रणाली की समीक्षा, साराश, प्रश्न ।

- ११ अंगीभूत इकाइयो का शासन १२२-१२४
इकाइयो का शासन, स्थानीय स्वशासन, साराश, प्रश्न ।
- १२ साम्यवादी दल १२५-१२६
साम्यवादी दल का महत्त्व, दल की विशेषताएँ, दल का संगठन, साराश, प्रश्न ।
- १३ क्या सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है ? १४०-१५०
विवादपूर्ण प्रश्न, कसौटी, पक्ष में तक, विरुद्ध में तक, निष्कर्ष, साराश, प्रश्न ।

(५) फ्रांस का संविधान

- १ पृष्ठभूमि ३-१०
समाज शासक सम्बन्धों में तत्त्व, संविधान के अध्ययन का महत्त्व, सवैधानिक विकास—
तृतीय गणतन्त्र से पूर्व, तृतीय गणतन्त्र, चतुर्थ गणतन्त्र, पंचम गणतन्त्र का निर्माण,
साराश, प्रश्न ।
- २ पंचम गणतन्त्र के संविधान की विशेषताएँ ११-२१
प्रस्तावना, संकटकाल का शिथिल, संविधान परिषद् का अभाव, विशेषताएँ—लिखित
संविधान, गणतन्त्र, लोकप्रिय सार्वभौमिकता, शक्तिशाली राष्ट्रपति, संसद् में
परिवर्तन, द्वि-शासन प्रणाली, शक्ति विभाजन, संशोधन, सवैधानिक परिषद्, निष्कर्ष,
साराश, प्रश्न ।
- ३ कार्यपालिका राष्ट्रपति २२-३२
राष्ट्रपति का निर्वाचन, राष्ट्रपति के अधिकार एवं कृत्य, राष्ट्रपति का मूल्यांकन,
साराश, प्रश्न ।
- ४ कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् ३३-४२
संगठन, शक्तियाँ और कार्य, प्रधान मन्त्री, मन्त्रिमण्डल की अस्थिरता एवं इसके
प्रमुख कारण, विशेषताएँ, साराश, प्रश्न ।
- ५ विधायिका ४३-५६
फ्रांसीसी संसद् का इतिहास, संसद् के अधिकार एवं कार्य, राष्ट्रीय सभा, सिनेट, दोनों
सदनों में सम्बन्ध, साराश, प्रश्न ।
- ६ फ्रांस की न्यायपालिका ५७-६६
इतिहास, फ्रांसीसी न्याय पद्धति की विशेषताएँ, न्यायालयों का संगठन, प्रशासकीय
विधि, प्रशासकीय विधि एवं उसकी धारणा, साराश, प्रश्न ।
- ७ स्थानीय शासन प्रणाली ७०-७६
इतिहास, विशेषताएँ, स्थानीय शासन का संगठन, साराश, प्रश्न ।
- ८ समुदाय ७७-७६
संगठन, क्षेत्राधिकार, कार्यपालिका, विधान-पालिका, न्यायपालिका, संशोधन,
सदस्यता में परिवर्तन, साराश, प्रश्न ।
- ९ राजनीतिक दल ८०-८८
फ्रांस के दल प्रणाली की विशेषताएँ, फ्रांस के प्रमुख राजनीतिक दल एवं उनका
संगठन, साम्यवादी दल, समाजवादी दल, लोकप्रिय गणतन्त्रवादी आन्दोलन, दामपणी
गणतन्त्रवादी दल, रूढ़िवादी दल, साराश, प्रश्न ।

विश्व के प्रमुख संविधान ,

विश्व के प्रमुख सविधान

"The constitution is that body of rules or laws written or unwritten which determines the organisation of Government, the distribution of powers of the various organs of govt, and the general principles on which these powers are to be exercised

—Gilchrist

१

संविधानवाद संविधान के सिद्धान्त (Principles of Constitution)

संविधान का अर्थ और परिभाषा ।

संविधान का महत्त्व ।

संविधानों का वर्गीकरण—

विकसित और निर्मित संविधान, अलिखित और लिखित संविधान, उपयुक्त वर्गीकरण की आलोचना, नमोदाय या अनमनीय संविधान, नमनीय और अनमनीय संविधान में अंतर ।

उत्तम संविधान की विशेषताएँ—

स्पष्टता, निश्चितता व्यापकता, सूक्ष्मता, सुपरि-
वृत्त नशीलता, मौलिक अधिकारों की घोषणा,
न्यायपालिका की स्वतंत्रता ।

संविधान के निर्माण और
विकास के साधन—

निर्माण के साधन—स्वीकृति द्वारा, निश्चित
निर्माण द्वारा, क्रांति द्वारा, प्रतिक विकास
द्वारा, संविधान के विकास के साधन—सशोधन
द्वारा, न्यायालयों के निर्णय द्वारा, रीति-
रिवाजों द्वारा ।

सबप्रथम यूनानी दार्शनिकों ने इस ओर ध्यान दिया कि राज्य का स्वरूप क्या होना चाहिए । उन्होंने राजतंत्र के मूल तत्त्वों पर विचार किया और उन तत्त्वों के अनुसार राज्य संगठन कैसा होना चाहिए, किन व्यक्तियों के हाथ में राज्य-शक्ति रहनी चाहिए और उनको उस शक्ति का किस उद्देश्य से प्रयोग करना चाहिए, इन सब बातों की विस्तृत विवेचना की । प्लेटो और अरस्तू ने इस ओर विशेष ध्यान दिया । उन्होंने राज्य के आधारभूत सिद्धान्तों को बतलाया और संविधान का वर्गीकरण किया । पन्द्रहवीं शताब्दी के आस पास इस सम्बन्ध में राजनीतिक दार्शनिकों ने काफी विचार किया और अनेक सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया ।

धीरे-धीरे इंग्लैंड, फ्रांस आदि यूरोपीय देशों में विद्यमान राजतन्त्र ने विद्वद्ब्रह्मण्डल में जड़ पत्थरी और प्रजातन्त्र का निश्चित रूप में विद्यमान धुंध दूर किया। फ्रांस में विद्यमान संविधान का जन्म दिया गया। अमेरिका में गवर्नर अलिगिया संविधान को निश्चित रूप दिया गया। उत्तरी अमेरिका के प्रारम्भ में जर्मनी, रूसिया, इटली आदि देशों में संविधान का निर्माण किया गया। एशिया के देशों में जापान को छोड़कर टर्की, इरान, चीन, सिन्धु इत्यादि देशों में निश्चित संविधान का जन्म हुआ। विगत कुछ वर्षों के इतिहास में विद्यमान संविधान द्वारा अनेक देशों के शासन को निश्चित रूप दिया गया, जैसे—भारत, नेपाल, पाकिस्तान आदि देशों में। आज प्रायः हर देश का निश्चित संविधान प्राप्त है।

१ संविधान का अर्थ और परिभाषा (Meaning and Definition of Constitution)

‘संविधान’ शब्द अंग्रेजी भाषा में शब्द ‘Constitution’ का हिन्दी रूपान्तर है। साधारणतया इसका प्रयोग बनावट के अर्थ में किया जाता है, विशेषकर शरीर की बनावट या ढाँचे के अर्थ में राजनीति विज्ञान व अतन्त्र भी संविधान (Constitution) शब्द का अर्थिप्रायः बनावट में ही है। लेकिन यह बनावट राज्यरूपी शरीर में सम्बन्धित है। अर्थात् संविधान का अभिप्राय राज्य के ढाँचे, बनावट तथा संगठन से है। प्रत्येक राज्य के चार प्रमुख तत्त्व हैं (१) शासन, (२) भूमि, (३) जनता तथा (४) सम्बन्धिता।

संविधान का सम्बन्ध शासन में है। शासन की व्यवस्था किस प्रकार हो, इसका ढाँचा कैसा हो, इसके कानून-कानून सभ्यताओं और उन अंगों में क्या पारस्परिक सम्बन्ध हो, आदि में सम्बन्धित नियमों के समूह का संविधान कहते हैं। संविधान लिखित प्रलेखा या नियम, लोकाचारों, परम्पराओं और व्यवहारों पर आधारित हो सकता है। थोड़े में, संविधान उन लिखित या अलिखित नियमों का समूह है जिनके द्वारा शासन के स्वरूप, संगठन, कार्य-क्षेत्र और शासन के विभिन्न अंगों में पारस्परिक सम्बन्ध की व्याख्या की जाती है तथा इनका संचालन होता है। सभ्यताओं में प्राचीन द्वितीय में राजा तथा पादरिया के पारस्परिक सम्बन्ध को स्थापित करने वाले राज्य नियमों को संविधान कहा था। लेकिन उक्त समय संविधान का प्रयोग अनिश्चित अर्थ में किया गया था। आज संविधान का विस्तृत अर्थ यह है कि राज्य के कार्यों को संचालन करने वाले मूल नियमों तथा सिद्धांतों की समष्टि का संविधान कहते हैं। इसके द्वारा मुख्यतः यह निश्चित किया जाता है कि राज्य की सरकार किस प्रकार की हो, इसके कानून-कानून से विविध अंग हों, उन अंगों की क्या शक्ति हो, उनमें क्या पारस्परिक सम्बन्ध हो, शासन के क्या अधिकार तथा कर्तव्य हों और शासन नया शासन के बीच में क्या सम्बन्ध हो? इस प्रकार संविधान के अतन्त्र निम्नलिखित बातें आती हैं —

- (i) राज्य के शासन का स्वरूप तथा संगठन।
- (ii) सरकार के विभिन्न अंगों का संगठन तथा कर्तव्य।
- (iii) सरकार के विभिन्न अंगों का पारस्परिक सम्बन्ध।

(iv) नागरिका के अधिकार तथा कर्तव्य ।

(v) शासन तथा नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्ध ।

विभिन्न विद्वानों ने सविधान शब्द को विभिन्न रूप से परिभाषित किया है ।

ब्राइस —“सविधान निश्चित नियमों का वह सग्रह है जिसमें सरकार की वाय विधि निहित होती है तथा जिनके द्वारा उसका मंचालन होता है ।”¹

उल्जे —“सविधान उन सिद्धांतों का सग्रह है जिनके अनुसार सरकार की शक्तियों और क्षमियों के अधिकारों तथा दोनों के बीच के सम्बन्ध का समन्वय किया जाता है ।”²

डायसी —“सविधान उन कानूनों के समूह को कहते हैं जो प्रत्यक्ष या पराक्ष रूप में राज्य की सर्वोच्च सत्ता की शक्ति के विवरण और प्रयोग को निश्चित करते हैं ।”³

ह्वीयर —“सविधान नियमों का वह सग्रह है जो उन उद्देश्यों की प्राप्ति करता है जिनके लिए शासन शक्ति प्रवर्धित की जाती है और जो शासन के उन विविध अंगों की सृष्टि करता है जिनके माध्यम से सरकार अपनी शक्ति का प्रयोग करती है ।”

लॉस्की —“नियमों का वह भाग सविधान कहलाता है जिसके द्वारा यह निर्धारित होता है कि (क) ऐसे नियम कैसे बनाये जायें, (ख) किस प्रकार वे बदले जायें, (ग) और उन्हें कौन बनाये ।”⁴

हरमन फाइनर —“राज्य प्राणियों का एक ऐसा समुदाय है जिसमें मनुष्यों और उनकी सस्याओं के बीच शक्ति का सन्तुलन काय होता है । राजनीतिक सस्याएँ शक्ति सन्तुलन का प्रवर्तन करती हैं और मौलिक राजनीतिक सस्याओं की व्यवस्था ही सविधान है ।”⁵

गेटेल —“वे मौलिक सिद्धांत जिनके द्वारा किसी राज्य का स्वरूप निर्धारित होता है उसके सविधान कहलाते हैं ।”⁶

गिलक्राइस्ट —“सविधान उन तमस्त लिखित और जलिखित विधियों और नियमों का सग्रह है जिनके आधार पर किसी देश की शासन-व्यवस्था संगठित की जाती है, शासन के

1 “A Constitution is a set of established rules embodying and directing the practice of Government ” — Bryce

2 “The collection of the principles, according to which the powers of government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted, is called Constitution ” —Wolfe

3 “All rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of sovereign power in the state make up the constitution of the state ” —Dicey

4 “That portion of the rules, which settles (a) how such rules are to be made, (b) the manner in which they are to be changed, (c) who are to make them, is called the constitution of the state ” —Lal

5 “Constitution is a system of fundamental political institutions ” —Finer

6 “The fundamental principles that determine the form of a state are called its constitution ” —Gettel,

विभिन्न जगो के बीच शान्ति या वा विभाजन किया जाता है और उन सिद्धान्तों का निर्धारण किया जाता है जिन पर उन शक्तियों का प्रयोग किया जायगा।”¹

स्ट्रांग — “सविधान एक विचारपण लिखित उत्पादन हो सकता है, वह एक ऐसे आलस के रूप में हो सकता है जो समय और विकास के अनुसार स्वयं परिवर्तित या संशोधित किया जा सकता है अथवा वह एक ऐसे पृथक् कानूनों का समूह हो सकता है जिन्हें सविधान के कानूनों के रूप में स्वीकृति दी गयी हो अथवा पुनः ऐसा भी हो सकता है कि सविधान का आधार एक दा मौलिक कानूनों के रूप में निश्चित हो तथा शेष अपनी स्वीकृति के लिए प्रयास की शक्ति पर निर्भर हो।”²

२ सविधान का महत्त्व (Importance of Constitution)

सविधान का सबसे बड़ा महत्त्व यह है कि यह समाज का राजनीतिक ढाँचा बतलाता है। यह सब सविधान द्वारा स्पष्ट किया जाता है जिसमें कि केवल संस्थाओं के मूल तत्त्व ही नहीं, बल्कि राजनीतिक व्यवस्था और सरकार का ढाँचा भी शामिल है। इससे स्पष्ट है कि प्रत्येक राज्य अपने लिए ऐसे सविधान की रचना करता है जो उसके आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियों के अनुकूल हों। इस तरह की परिस्थितियों सभी जगह एक-सो मौजूद नहीं होती, इसलिए सभी देश के सविधान एक-से नहीं होते। इसी विभिन्नता के कारण आज हम संसार में विभिन्न शासन प्रणालियाँ पाते हैं। कुछ विद्वानों का कहना है कि सभी देशों के लिए सविधान आवश्यक नहीं है। उदाहरणस्वरूप, स्वच्छाचारी शासन प्रणाली में सविधान नहीं होता। डी० टाकविले तथा अन्य विद्वानों ने यह भी बतलाया है कि इंग्लैंड में कोई सविधान नहीं है। परन्तु ऐसे विद्वान सविधान का प्रयोग सङ्कुचित अर्थ में करते हैं। उनका तात्पर्य सिर्फ लिखित सविधान से होना है। लेकिन सच पूछा जाय तो सविधान उन समस्त नियमों, उपनियमों, लोकाचारों तथा अभिसमयों का समग्र है जिसके द्वारा राज्य के नागरिकों के सम्बन्ध में शासन के अधिकारों एवं कर्तव्यों और नागरिकों के राज्य के कर्तव्यों एवं अधिकारों का स्पष्ट निर्धारण होना है। हम दृष्टिकोण से प्रत्येक देश के लिए सविधान आवश्यक है। जैलिनिक के शब्दों में “सविधानहीन राज्य की कल्पना नहीं की जा

1 “The constitution is that body of rules or laws, written and unwritten which determines the organization of Government, the distribution of powers of the various organs of govt and the general principles on which these powers are to be exercised”
—Götsche

2. “The Constitution may be deliberate creation on paper, it may be found in one document which itself is altered or amended as time and growth demand, or it may be a bundle of separated laws, given special authority as the laws of the constitution. Or, again it may be that the constitutions are fixed in one or two fundamental laws while the rest of it depends for its authority upon the force of the custom.”
—Strong

सकती क्योंकि सविधानहीन राज्य की सत्ता असम्भव है। सविधान के अभाव में राज्य को अराजक कहा जाता है।¹ अतः सविधान के बिना कृती भी देश का शासन-परिचालन कठिन हो जाता है। खासकर प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली के लिए सविधान अनिवार्य है। सविधान शासक के ऊपर एक अंकुश है। यह नागरिका के अधिकारों की रक्षा करता है। इससे स्पष्ट है कि राज्य में ऐसा सगठन होना चाहिए जिसमें शासिता के हाथ में राज्यशक्ति हो और वे अपनी बुद्धि के अनुसार उस शक्ति का संचालन करने में स्वतन्त्र हों। यह स्थिति एक सुस्पष्ट तथा व्यवस्थित सविधान के अन्तर्गत ही सम्भव है।

३ सविधानों का वर्गीकरण

(Classification of Constitutions)

राजनीति-शास्त्र वेत्ताओं ने विभिन्न आधारों पर सविधानों का वर्गीकरण किया है। इस वर्गीकरण के मुख्यतः दो मूलभूत सिद्धान्त हैं। प्रथम सिद्धान्त के अन्तर्गत सविधानों के मुख्य स्रोतों को आधार बनाया गया है और दूसरे सिद्धान्त के अन्तर्गत सविधानों और साधारण कानूनों के भेद को। मुख्यतया सविधानों के निम्नलिखित प्रकार बतलाये जाते हैं —

- (१) विकसित और निर्मित सविधान (Evolved and Enacted Constitutions),
- (२) लिखित और अलिखित सविधान (Written and Unwritten Constitutions) और

- (३) नमनीय और अनमनीय सविधान (Rigid and Flexible Constitutions) ।

(१) विकसित और निर्मित सविधान—

विकसित सविधान —विकसित सविधान उस सविधान को कहते हैं जो ऐतिहासिक हो और जिसका निश्चित स्वरूप युगों के राजनीतिक विकास के कारण हुआ हो। अतः ऐसा सविधान किसी सविधान निर्मात्री सभा द्वारा नहीं बनाया जाता, बल्कि ऐतिहासिक विकास का वह परिणाम होता है। जैसे-जैसे शासन का स्वरूप धीरे-धीरे विकसित होता है, उसी के अनुसार सविधान का रूप भी निश्चय होता है और ऐसे सविधानों को विकसित सविधान कहते हैं। ऐसा सविधान कोई निश्चित सविधान नहीं होता। इसमें समय तथा परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन होने रहते हैं। ऐसा सविधान मूलतः अलिखित होता है और उसमें परम्पराओं, अभिसमयों, लोक-आचारों और न्यायालयों के नियम होते हैं। ब्रिटेन का सविधान इसका सर्वोत्कृष्ट नमूना है। ब्रिटेन के सविधान को 'बुद्धि और आकस्मिकता की जान' (Child of wisdom and chance) कहा जाता है।

निर्मित सविधान (Enacted Constitution) —निर्मित सविधान मनुष्य द्वारा निर्मित सविधान है। इसे देश के नागरिक सविज्ञान-निर्मात्री सभाओं के माध्यम से बनाते हैं। इसका निर्माण काफी विचार-विमर्श के बाद होता है। निर्मित सविधानों की दूसरी विशेषता यह है कि यह लिखित होता है। प्रायः इनमें सविधानों के आदर्श सिद्धान्तों का समावेश पाया जाता है। निर्मित सविधानों का आदर्श नमूना अमेरिका का सविधान है। उसका निर्माण १७८७ ई० में

1 "A state without a constitution would not be a state but a regime of anarchy" — *Jellinek*

फिलाडेलफिया सम्मेलन द्वारा हुआ जिसके लिखित रूप को अभी तक २२ सशोधनों ने विस्तृत किया है। भारत का संविधान भी भारतीय संविधान सभा द्वारा तीन वर्षों से अधिक परिश्रम के बाद निर्मित किया गया। सोवियत रूस, स्विट्जरलैंड, फ्रांस आदि के संविधान भी निर्मित संविधान हैं।

यह वर्गीकरण पूर्णतः माय नहीं है। आलोचकों का कहना है कि कोई भी संविधान न तो पूर्ण विकसित हो सकता है और न तो पूर्ण निर्मित ही। उदाहरणस्वरूप, इंग्लैंड के संविधान में संविधान के विकसित तथा निर्मित दोनों तत्वों का समन्वय पाया जाता है। इसके लिखित अंगों के अतगत मैग्नाकार्टा, पिटिशन ऑफ-राइट्स, स्टैट्यूट्स ऑफ-वेस्ट मिनिस्टर आदि प्रमुख हैं। विकसित अंग के दृष्टांत रूप में मन्त्रिमंडल की नियुक्ति, लोकसभा के अध्यक्ष का स्थान, दल-पद्धति के विकास आदि का उल्लेख किया जा सकता है। इसी प्रकार अमेरिका जैसे लिखित संविधान में भी दल-पद्धति और राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में आज महत्वपूर्ण मवैधानिक विकास हुए हैं। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान यद्यपि मुख्यतः विकसित संविधान है, फिर भी उसमें लिखित अंश वर्तमान है। ठीक इसी तरह अमरीकी संविधान यद्यपि मुख्यतः लिखित है फिर भी उसमें विकसित अंश मौजूद है। निष्पत्तः संविधानों का पूर्णतः विकसित या निर्मित संविधानों के वर्गों में नहीं रखा जा सकता है।

(२) अलिखित और लिखित संविधान (Unwritten and Written Constitutions)—

समग्र विकसित और निर्मित वर्गीकरण के समान ही संविधानों का अलिखित और लिखित वर्गों में रखा जाता है —

अलिखित संविधान (Unwritten Constitution) — अलिखित संविधान का अर्थ है, नहीं लिखा हुआ संविधान। इस तरह के संविधान के नियम किसी पुस्तक के रूप में संकलित नहीं पाये जाते, न तो इनका निर्माण ही किसी खास सभा द्वारा और किसी खास समय में किया गया होता है बल्कि इनका आधार रीति-रिवाज, परम्पराएँ आदि हैं। इस तरह के संविधान स्वतः विकसित होते हैं, इतिहास के क्रमिक विकास के साथ साथ राजनीतिक सस्थाओं में भी परिवर्तन होता रहता है। सदियों के परिवर्तन और व्यवहार के बाद कुछ नियम राज्य-शासन के स्थायी नियम बन जाते हैं और वे संविधान के अभिन्न अंग का रूप ले लेते हैं। गानर के शब्दों में, "अलिखित संविधान वह है जिसकी अधिकांश बात कभी किसी पत्र या लेखपत्रों के संग्रह में लिखी हुई नहीं होती।" थोड़े में, अलिखित संविधान का निर्माण प्राचीनकाल से व्यवहृत परम्पराओं, रीति रिवाजों एवं श्रवणिक प्रथाओं के अनुसार होता है। अलिखित संविधान का सर्वश्रेष्ठ नमूना ब्रिटेन का संविधान है। यह संविधान एक विकसित संविधान है। यह किसी कागज पर लिखा हुआ नहीं मिलता है।

इसका आधार अलिखित रीति-रिवाज, राजनितिक परम्परा, व्यावहारिक नियम और न्यायिक नियम हैं। ब्रिटिश संविधान के प्रायः सभी मुख्य नियम अभिसमया पर ही आधारित हैं।

1 "An unwritten constitution is one in which most, but not all, of the prescriptions have never been reduced to writing and formerly embodied in a document or collection of documents" —Garner

सम्राट् की स्थिति मंत्रिमण्डल तथा प्रधानमंत्री की शक्तियों और नियुक्ति, मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व, राजनीतिक दलों का काम, लोकसभा के अध्यक्ष की स्थिति आदि प्रमुख सवधानिक तत्व रुढ़ियों पर ही आधारित हैं। लेकिन यह कहना कि ब्रिटिश संविधान पूर्णतः अलिखित है, गलत होगा। उममें लिखित तत्व भी हैं, जैसे—मैग्नाकार्टा, पिटिशन ऑफ राइट्स आदि। इस प्रकार अलिखित संविधान में यद्यपि अभिसमया और परम्पराओं पर आधारित तत्वों की प्रमुखता रहती है लेकिन लिखित तत्व भी उममें मिलते हैं।

लिखित संविधान (Written Constitution) — लिखित संविधान उस संविधान को कहते हैं जिसके सिद्धांत, स्वरूप और नियम स्पष्ट रूप से एक स्थान पर लिखित रहते हैं। उनका आधार रीति-रिवाज और परम्परा नहीं बल्कि किसी खास समय या समयों में काफी सोच-विचार के बाद विवेक के आधार पर बना नियम हात है। लिखित संविधान प्रायः संविधान-निर्मात्री सभाओं द्वारा बनाया जाता है। उममें राज्य के स्वरूप, सभ्यता, नागरिकों के अधिकार, राज्य और नागरिकों के बीच सम्बन्ध आदि विषयों का स्पष्ट उल्लेख मिलना है। ऐसा संविधान एक सवैधानिक कानून के रूप में हो सकता है या अनेक कानूनों के सम्मिश्रण से बन सकता है। उदाहरणस्वरूप, संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान एक सवैधानिक कानून है जब कि १८७५ ई० के फ्रांसीसी गणतन्त्र का संविधान तीन पृथक् तिथियों में बना। भारत का संविधान भी एक लिखित संविधान का आदर्श नमूना है। लिखित संविधान में, अलिखित संविधान के विपरीत, मनचाहे रूप से संशोधन नहीं लाया जा सकता है बल्कि ऐसे संविधान में परिवर्तन लाने के लिए एक विशेष संशोधन-प्रक्रिया का सहारा लिया जाता है। अतः लिखित संविधान दुर्परिवर्तनशील होता है, ऐसे संविधान की परिभाषा देते हुए गार्नर ने कहा है कि "लिखित संविधान उसे कहते हैं जिसके आधारभूत उपबन्ध एक या अनेक लेख-पत्रों में लिखे होते हैं।" एक भारतीय विद्वान का कहना है कि "यह नियोजित और सुरक्षित प्रलेख होता है जिसे सत्र रूप में लिखित किया जाता है और जिसे कोई संविधान-सभा या प्रसभा स्वीकार करती है।"²

उपर्युक्त वर्गीकरण की आलोचना — संविधान का लिखित और अलिखित वर्गीकरण बहुत-से विद्वानों द्वारा अवैज्ञानिक माना जाता है। वस्तुतः सझार में कोई भी संविधान ऐसा नहीं है जो पूर्णतः लिखित या पूर्णतः अलिखित हो। सिर्फ इतना कहा जा सकता है कि अमुक संविधान मुख्यतः लिखित या अलिखित है। लेकिन उममें भी मुख्य अंश के अलावे दूसरा अंश लिखित या अलिखित रूप में वर्तमान रहना है। लिखित संविधान में लिखित की मात्रा अधिक रहती है और परम्पराओं पर आधारित विधियों की मात्रा कम। उसका विपरीत अलिखित संविधान में प्रथाओं एवं परम्पराओं का अनुपात रहता है और लिखित कानून का कम।

1. "A written constitution is generally an instrument of special sanctity in character from all other laws proceeding from a different source having a higher legal authority and alterable by a different procedure — Garner
2. "A written constitution is a consciously planned system in a constitution formulated and adopted by a deliberate reaction of Constituent Assembly or a Convention"

इस प्रकार लिखित और अलिखित संविधान में केवल मात्रा का भेद है, प्रकार का नहीं। गार्नर, ब्राइस, स्ट्रांग, आदि विद्वानों ने इस वर्गीकरण का विरोध किया। गार्नर का कहना है कि "लिखित और अलिखित संविधान में केवल मात्रा का भेद है, प्रकार का नहीं।" लाड ब्राइस का भी विचार है कि लिखित या अलिखित वर्गीकरण पूर्णतः सतोपप्रद नहीं है। उसका कहना है कि "लिखित संविधान व्याख्याओं द्वारा विकसित होते हैं, न्यायिक निर्णयों द्वारा सुशोभित होते हैं और रीति-रिवाजों द्वारा बढ़ते हैं जिससे कुछ समय के बाद इनका मूल रूप अपने पूर्ण प्रभाव को प्रकट नहीं करता।" स्ट्रांग ने भी इस वर्गीकरण का विरोध करते हुए कहा है कि "यह मिथ्या भेद है क्योंकि कोई भी ऐसा संविधान नहीं जो पूर्णरूप से लिखित हो।"³

लिखित संविधान का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान है। संविधान में शासन का स्वरूप, संगठन, शासन के विधान, अग्राहक शक्तियाँ आदि का उल्लेख एक प्रलय में कर दिया गया है। फिर भी हम पाते हैं कि इसमें अलिखित प्रथाओं, मरिथिया, काय-पालिका के कार्यों और न्यायिक विनिश्चयों का पर्याप्त विकास हो गया है। उदाहरणार्थ राष्ट्रपति के निर्वाचन, राजनीतिक दल के विकास, मन्त्रिमण्डल का निर्माण आदि कुछ ऐसे विकास हैं जिन्होंने संविधान को काफी हद तक बढ़ा दिया है। वियर्ड का कहना है कि "अमरीकी संविधान के अन्तर्गत क्रांतिकारी परिवर्तन तथा संशोधन अधिनियम से नहीं हुए अपितु रीति-रिवाजों और प्रथाओं से हुए हैं जिससे संविधान की आत्मा ही बदल गई है।" जबकि अमरीकी संविधान एक लिखित संविधान का नमूना है, ब्रिटिश संविधान अलिखित होने का। ब्रिटिश संविधान अलिखित होने के पश्चात् भी ब्रिटिश संविधान में काफी मात्रा में लिखित नियम पाये जाते हैं। उदाहरणस्वरूप, महान आज्ञापत्र (Magna Carta), बंदी पक्षीकरण अधिनियम (Habeas Corpus Act, 1679), अधिकारों का पत्र (Bill of Rights, 1689), संसदीय अधिनियम (Parliament Act of 1911), मन्त्रियों सम्बन्धी अधिनियम (The Ministers of the Crown Act, 1937) आदि कतिपय मुख्य लिखित नियम हैं जो ब्रिटिश संविधान का बहुत हद तक लिखित संविधान का रूप देने हैं। इस प्रकार हम पाते हैं कि न तो अमेरिका का संविधान और न तो ब्रिटेन का संविधान ही पूर्णतः लिखित या अलिखित है। यह ठीक है कि एक में लिखित तत्त्वा की प्रधानता है तो दूसरे में अलिखित तत्त्वों की। अतः दोनों में भेद केवल मात्रा का है प्रकार का नहीं। निष्कर्षतः यह वर्गीकरण गलत है।

(२) नमनीय और अनमनीय या सुपरिवर्तनशील और दुष्परिवर्तनशील संविधान (Rigid and Flexible Constitutions) —

- 1 'The distinction between written and unwritten constitution is really one of degree rather than of kind' —Garner
- 2 'Written constitutions are developed by interpretations, fringed with decisions and enlarged by customs, so that after a time the letter of their text does not carry the full effect' —Bryce
- 3 'This is really a false distinction because there is no constitution which is entirely written' —Strong

प्रमुख सवैधानिक लेखक लार्ड ब्राइस ने सविधानों को लिखित और अलिखित रूप में नहीं माना। उसने उसे गलत और अवैज्ञानिक माना। इसीलिए उससे सविधानों को परिवर्तनशील और अपरिवर्तनशील सविधानों के नाम से सम्बोधित किया। इन्हें हम नमनीय और अनमनीय सविधान भी कहते हैं।

नमनीय सविधान (Flexible Constitution) —नमनीय सविधान हम उस संविधान को कहते हैं, जो धारा सभा द्वारा साधारण प्रक्रिया से बदला जा सकता है। साधारण प्रक्रिया का तात्पर्य यह है कि ससद् या विधान सभा सविधान को संशोधित करने के सिलसिले में वही प्रक्रिया अपनायेगी जो साधारण कानून के निर्माण में अपनाती है। अतः नमनीय सविधान का तात्पर्य उसकी संशोधन-प्रणाली से है। जब संशोधन की प्रक्रिया ठीक साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया के समान है तो वह सविधान नमनीय सविधान कहलाता है। उदाहरणार्थ इंग्लैंड का सविधान नमनीय सविधान है क्योंकि सगद् विधायी भी समय साधारण प्रक्रिया से कानून में परिवर्तन एवं संशोधन कर सकती है। भारतीय सविधान के भी कुछ उपबंध साधारण प्रक्रिया द्वारा बदले जा सकते हैं। इसलिए इसे भी कुछ हद तक नमनीय सविधान कहा जा सकता है। प्रथम महायुद्ध के पूर्व आस्ट्रिया, इटली और आयरिश फ्री स्टेट के सविधान मृत्युवत नमनीय थे। आधुनिक काल में हम इंग्लैंड को नमनीय सविधान का सर्वोत्तम नमूना मान सकते हैं।

अनमनीय या दुर्परिवर्तनशील सविधान (Rigid constitution)—जसा कि हम पहले कह चुके हैं कि सविधान के नमनीय और अनमनीय वर्गीकरण का आधार सविधान में संशोधन लाने की प्रक्रिया है। नमनीय सविधान में साधारण कानून और सवैधानिक कानून की प्रक्रिया में कोई अन्तर नहीं रहता है। इसके विपरीत अनमनीय सविधान में सवैधानिक कानून के निर्माण और संशोधन की प्रक्रिया साधारण कानून के निर्माण और संशोधन की प्रक्रिया से भिन्न रहती है। चूँकि सविधान को सर्वोच्च विधि समझा जाता है इसलिए उसमें संशोधन लाने के लिए एक विशेष प्रक्रिया का सहारा लिया है। इस प्रकार यह सविधान निर्मात्री सभा द्वारा निश्चित किया जाता है। अनमनीय सविधान का सर्वोत्तम उदाहरण मृत्युवत-राज्य अमेरिका का सविधान है। इसमें संशोधन लाने के लिए एक विशेष प्रक्रिया को अपनाया गया है।

नमनीय और अनमनीय सविधान में अन्तर —उपयुक्त विवरण से स्पष्ट है कि नमनीय सविधान में भिन्नता है, लेकिन किसी भी सविधान को न तो पूर्णतः नमनीय कहा जा सकता है या पूर्णतः अनमनीय ही। उदाहरणस्वरूप, अमरीकी सविधान अनमनीय होते हुए भी एक 'Semi-Jacket' की तरह जड़ नहीं है। उसमें संशोधन की प्रक्रिया, परम्पराओं, न्यायाधीशों की व्याख्याओं आदि के माध्यम से काफी परिवर्तन लाया गया है। इसके विपरीत ब्रिटेन जैसे नमनीय सविधान में कभी-कभी ससद् का बहुमत पर्याप्त प्रयत्न के बावजूद परिवर्तन नहीं ला सका है। मजदूर दल सत्तारूढ़ रहने पर भी लाइसभा के सगठन में वाइसास परिवर्तन न ला सका है।

सच पूछा जाय तो नमनीय और अनमनीय सविधानों में सिर्फ एक वास्तविक अन्तर है। यह है कि, स्टोरी के शब्दा में, "सवैधानिक कानून तथा साधारण कानून की निर्माण-

प्रक्रिया में कोई अन्तर है या नहीं।" ¹ सेट के अनुसार, "नमनीय सविधान में सवैधानिक कानून और साधारण कानून का एक ही स्तर पर रखत है अर्थात् दाना एक ही तरह से बनाय जात हैं और एक ही ग्योत से मन्चायत हाते हैं। अनमनीय सविधान साधारण कानून से एक विशिष्ट और ऊँचा स्थान रखता है और इसका मशोचित करने में कठिनाई होनी है।" ² डायसी के शब्दों में, 'नमनीय सविधान वह है जिसमें हर प्रकार के प्रत्येक कानून में एक ही प्रक्रिया तथा एक ही संस्था द्वारा भुगमता के साथ कानूनी परिवर्तन लाया जा सकता है। अनमनीय सविधान वह सविधान है जिसमें कुछ कानून, जिन्हें सवैधानिक कहते हैं, साधारण कानूनों की तरह परिवर्तन नहीं लाया जा सकता है।' ³

४ उत्तम सविधान की विशेषताएँ

(Requisites of a Good Constitution)

प्रो० गेटेल के अनुसार उत्तम सविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) स्पष्टता (Clarity) —सविधान को राज्य के संगठन, उसके स्वरूप, उसके विविध अंगों की शक्तियाँ, नागरिक अधिकारों के बारे में स्पष्ट होना चाहिए। इससे वाद विवाद का अवसर कम आता है क्योंकि इसमें अविवादात्मक बातें स्पष्ट एवं असंदिग्ध होती हैं।

(२) निश्चितता (Definiteness) —सविधान में संभवतः हर विषय का निश्चित विवरण रहना चाहिये। इससे कानून का समझने में आसानी होती है तथा उसकी सुरक्षा संभव होती है।

(३) व्यापकता (Comprehensiveness) —गेटेल के ही शब्दों में, "सविधान का व्यापक होना चाहिए अर्थात् सम्पूर्ण सरकारी क्षेत्र इसके अन्तर्गत आ जाये, समान रूप से कम से-कम इस सभी राजनैतिक शक्तियों के प्रयोग करने का प्रबंध तथा राज्य के मूलभूत संगठन का खाका (Sketch) तैयार कर देना चाहिए।"

(४) सूक्ष्मता (Brevity) —सविधान को अधिक विस्तृत एवं विवरणात्मक नहीं होना चाहिए। विवरणात्मक सविधान शीघ्र ही बहुत ज्यादा बढ जाता है। नयी परिस्थितियों के कारण उसके कुछ उपबन्ध अप्रचलित हो जाते हैं तथा संगोपन, व्याख्याओं और रीति-रिवाजों के कारण बहुत-से उपबन्ध अस्थिर एवं प्रतिष्ठाहीन हो जाते हैं। इसलिए सविधान को सम्भवतः सूक्ष्म होना चाहिये लेकिन परिस्थितियों के अनुकूल उनमें बदलने की क्षमता भी होनी चाहिए।

(५) सुपरिवर्तनशीलता (Flexibility) —उत्तम सविधान वह है जो समय की माँग को परिनिमित्त कर। परिस्थितियाँ बदलती रहती हैं। नयी-नयी आवश्यकताएँ समय के

1 "The real basis of distinction between the two types is whether the process of constitutional law making is or is not identical with the process of ordinary law making" —O. F. Storey

2 "The flexible constitution places constitutional law and ordinary law on the same level in the sense that both are enacted in the same way and both proceed from the same source" —Saxi

3 "The rigid constitution possesses a special higher status standing above the ordinary law and being more difficult to change" —Dicey

अनुसार पैदा होती है। अतः संविधान को भी नयी परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार बदलना चाहिए। यह तभी संभव है जबकि उनके अन्दर यह क्षमता हो, संशोधनों के माध्यम से या रीति-रिवाजों के द्वारा। लेकिन साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि संविधान को मूलतः स्थायी होना चाहिये। स्थायी संविधान शासन को सकीर्ण बना देता है। यह जनहित के अनुकूल नहीं रह पाता है तथा इसमें त्रास का भय रहता है। अतः उत्तम संविधान में स्थायित्व एवं परिवर्तनशीलता का सम्मिश्रण होना चाहिए।

(६) मौलिक अधिकारों की घोषणा (Declaration of Fundamental Rights) — संविधान का अंतिम उद्देश्य नागरिकों का हित है। नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास में सहायक संविधान को ही उत्तम संविधान कहा जा सकता है। इनके लिए हर संविधान को नागरिकों के अधिकारों की घोषणा करनी चाहिए तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था भी।

(७) न्यायपालिका की स्वतंत्रता (Independence of Judiciary) — न्यायपालिका संविधान का अविभाज्य तथा नागरिक अधिकार का संरक्षण है। अतः संविधान में उसकी स्वतंत्रता की गारंटी के लिए व्यवस्था होनी चाहिए।

५ संविधान के निर्माण और विकास के साधन (Factors for Formation and Expansion of Constitution)

निर्माण के साधन — संविधान के निर्माण के निम्नलिखित चार प्रमुख साधन हैं —

(i) स्वीकृति द्वारा (By grant) — अनेक आधुनिक संविधान मध्यकालीन निरंकुश शासकों द्वारा घोषित प्रलेखों के प्रतिफल हैं, जैसे जापान का संविधान।

(ii) निश्चित निर्माण द्वारा (By deliberate creation) — कतिपय आधुनिक संविधान, संविधान-निर्मात्री सभाओं या शासकों द्वारा काफी विचार-विमर्श और विवेक के बाद बनाये गये हैं, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत और कनाडा के संविधान।

(iii) क्रांति द्वारा (By revolution) — कभी-कभी जनता या सेना दमनकारी शासन से ऊब कर आंतरिक क्रांति कर बैठती है और नये संविधान को जन्म देती है, जैसे फ्रांस की राज्य-क्रांति के बाद निर्मित संविधान, सोवियत रूस का १९१७ का संविधान, मित्र का संविधान आदि।

(iv) क्रमिक विकास द्वारा (By gradual evolution) — समय के साथ संविधान न आता रहता है और अन्ततः उसका स्वरूप ही बदल जाता है जैसे ग्रेट ब्रिटेन के नए प्रजातंत्र का रूप ले लिया।

विकास के साधन — संविधान एक वृक्ष की नाईं हाता है जो समय के इसकी जड़ें मजबूत होती हैं, अनेक शाखाएँ निकल आती हैं या अनेक हो जाती हैं। संविधान रूपी वृक्ष के विकास के निम्नलिखित

(amendment) — प्रायः लिखित संविधानों में संशोधन आता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, स्वीट्जरलैंड

प्रक्रिया में कोई अन्तर है या नहीं।”¹ सेट के अनुसार, “नमनीय संविधान में संवैधानिक कानून और साधारण कानून का एक ही स्तर पर रखते हैं अर्थात् दोनों एक ही तरह से बनाए जाते हैं और एक ही स्रोत से मर्यादित होते हैं। अनमनीय संविधान साधारण कानून से एक विशिष्ट और ऊँचा स्थान रखता है और इसको मशोर्बित करने में कठिनाई होती है।”² डायसी के शब्दों में, “नमनीय संविधान वह है जिसमें हर प्रकार के प्रत्येक कानून में एक ही प्रक्रिया तथा एक ही संस्था द्वारा भुगमता के साथ कानूनी परिवर्तन लाया जा सकता है। अनमनीय संविधान वह संविधान है जिसमें कुछ कानूनों में, जिन्हें संवैधानिक कहते हैं, साधारण कानूनों की तरह परिवर्तन नहीं लाया जा सकता है।”³

४ उत्तम संविधान की विशेषताएँ

(Requisites of a Good Constitution)

प्रो० गेटेल के अनुसार उत्तम संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) स्पष्टता (Clarity) —संविधान का राज्य के संगठन, उसके स्वरूप, उसके विविध अंगों की शक्तियाँ, नागरिक अधिकारों के बारे में स्पष्ट होना चाहिए। इससे वाद विवाद का अवसर कम आना है क्योंकि इसमें अधिकांश बातें स्पष्ट एवं असादिग्ध होती हैं।

(२) निश्चितता (Definiteness) —संविधान में सम्बन्धित हर विषय का निश्चित विवरण रहना चाहिये। इससे कानून का समझने में आसानी होती है तथा उसकी सुरक्षा सम्भव होती है।

(३) व्यापकता (Comprehensiveness) —गेटेल के ही शब्दों में, “संविधान का व्यापक होना चाहिए अर्थात् सम्पूर्ण सरकारी क्षेत्र इसके अन्दर आ जाये, समान रूप से कम-से-कम इस सभी राजनैतिक शक्तियों के प्रयोग करने का प्रबंध तथा राज्य के मूलभूत संगठन का स्कार (Sketch) तैयार कर लेना चाहिए।”

(४) सूक्ष्मता (Bravity) —संविधान का अधिक विस्तृत एवं विवरणात्मक नहीं होना चाहिए। विवरणात्मक संविधान शीघ्र ही बहुत ज्यादा बड़ा जाता है। नयी परिस्थितियों के कारण उसके कुछ उपबन्ध अप्रचलित हो जाते हैं तथा संगोपन, व्याख्याओं और रीति-रिवाजों के कारण बहुत-से उपबन्ध अस्थिर एवं प्रतिष्ठाहीन हो जाते हैं। इसलिए संविधान को सम्भवतः सूक्ष्म होना चाहिये लेकिन परिस्थितियों के अनुकूल उममें बदलने की क्षमता भी होनी चाहिए।

(५) सुपरिवर्तनशीलता (Flexibility) —उत्तम संविधान वह है जो समय की माँग को परिनिक्षित कर। परिस्थितियाँ बदलती रहती हैं। नयी-नयी आवश्यकताएँ समय के

1 “The real basis of distinction between the two types is whether the process of constitutional law making is or is not identical with the process of ordinary law making” —C F Storey

2 “The flexible constitution places constitutional law and ordinary law on the same level in the sense that both are enacted in the same way and both proceed from the same source” —Sant

3 “The rigid constitution possesses a special higher status standing above the ordinary law and being more difficult to change” —Dicey

अनुसार पैदा होती है। अतः संविधान को भी नयी परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार बदलता रहना चाहिए। यह तभी संभव है जबकि उनके अंदर यह क्षमता ही, संशोधनों के माध्यम से या रीति-रिवाज के द्वारा। लेकिन साथ साथ यह भी आवश्यक है कि संविधान को मुहूर्तत स्थायी होना चाहिये। स्थायी संविधान शासन को सर्कीर्ण बना देता है। यह जनहित के अनुकूल नहीं रह पाता है तथा इसमें त्राति का भय रहता है। अतः उत्तम संविधान में स्थायित्व एवं परिवर्तनशीलता का सम्मिश्रण होना चाहिए।

(६) मौलिक अधिकारों की घोषणा (Declaration of Fundamental Rights) — संविधान का अन्तिम उद्देश्य नागरिकों का हित है। नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास में सहायक संविधान को ही उत्तम संविधान कहा जा सकता है। इसके लिए हर संविधान को नागरिकों के अधिकारों की घोषणा करनी चाहिए तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था भी।

(७) न्यायपालिका की स्वतंत्रता (Independence of Judiciary) — न्यायपालिका संविधान का अविभाज्य तथा नागरिक अधिकारों का संरक्षक है। अतः संविधान में उसकी स्वतंत्रता की गारंटी के लिए व्यवस्था होनी चाहिए।

५ संविधान के निर्माण और विकास के साधन

(Factors for Formation and Expansion of Constitution)

निर्माण के साधन — संविधान के निर्माण के निम्नलिखित चार प्रमुख साधन हैं —

(i) स्वीकृति द्वारा (By grant) — अनेक आधुनिक संविधान मध्यकालीन निरंकुश शासकों द्वारा घोषित प्रलेखों के प्रतिफल हैं, जैसे जापान का संविधान।

(ii) निश्चित निर्माण द्वारा (By deliberate creation) — कतिपय आधुनिक संविधान, संविधान निर्माता सभाओं या शासकों द्वारा काफी विचार विमर्श और विवेक के बाद बनाये गये हैं, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत और कनाडा के संविधान।

(iii) क्रांति द्वारा (By revolution) — कभी-कभी जनता या सेना दमनकारी शासन से ऊब कर आंतरिक क्रांति कर बैठती है और नये संविधान को जन्म देती है, जैसे फ्रांस की राज्य क्रांति के बाद निर्मित संविधान, सोवियत रूस का १९१७ का संविधान, मिस्र का संविधान आदि।

(iv) क्रमिक विकास द्वारा (By gradual evolution) — समय के साथ संविधान में भी परिवर्तन आता रहता है और अतः उसका स्वरूप ही बदल जाता है जैसे ग्रेट ब्रिटेन के निरंकुश राजतंत्र ने प्रजातंत्र का रूप ले लिया।

संविधान के विकास के साधन — संविधान एक वक्ष की नाई हाता है जो समय के अनुसार बढ़ता रहता है, इसकी जड़े मजबूत होती हैं, अनेक शाखाएँ निकल आती हैं या अनेक जड़ें और शाखाएँ नष्ट भी हो जाती हैं। संविधान रूपी वृक्ष के विकास के निम्नलिखित साधन हैं —

(i) संशोधन द्वारा (By amendment) — प्रायः लिखित संविधानों में संशोधन लाने की प्रक्रिया का उल्लेख कर दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, स्वीट्जरलैंड

आदि देशों में विशेष प्रक्रिया का उल्लेख है। कुछ संविधानों में माधारण कानून की प्रक्रिया द्वारा ही परिवर्तन लाया जाता है।

(ii) न्यायालयों के निर्णय द्वारा (By Judicial decision) — न्यायाधीश संविधान के उपग्रहों की व्याख्या करते हैं और उसे स्पष्ट रूप देते हैं। ऐसा करते हुए वे संविधान को नया रूप प्रदान करते हैं। इसलिए अमेरिकी संविधान को न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान कहा जाता है।

(iii) रीति-रिवाजों द्वारा (By custom and conventions) — जब संविधान प्रयोग में आता है तो उसे सुगम रूप से चलाने के लिए कतिपय प्रथाएँ चल पड़ती हैं। ये प्रथाएँ चिरकाल तक प्रयोग में आने के बाद लिखित कानून के समान महत्त्वपूर्ण हो जाती हैं और संविधान में निश्चित परिवर्तन लाती हैं।

सारांश

संविधान उन लिखित या अलिखित नियमों का संग्रह है जिनके द्वारा शासन के स्वरूप संगठन, कार्य-क्षेत्र तथा शासन के विभिन्न अंगों में पारस्परिक सम्बन्ध की व्याख्या की जाती है तथा इनका संचालन होता है। संविधान का सामाजिक आर्थिक तथा राजनीतिक दृष्टिकोण से महत्त्व है।

संविधान के स्रोत तथा संवैधानिक विधि और साधारण विधि के अन्तर के आधार पर संविधान का वर्गीकरण किया गया है। विहित संविधान उस संविधान को कहते हैं जो ऐतिहासिक हो तथा जिसका निश्चित स्वरूप युगों के राजनीतिक विकास का परिणाम हो। निर्मित संविधान एक संविधान सभा या किसी मनुष्य के द्वारा निर्मित संविधान है। अलिखित संविधान वह है जिसकी अधिकार बात कभी कभी पत्र या लेख पत्रों के संग्रह में लिखी हुई नहीं होती बल्कि परम्पराओं पर आधारित रहती है। लिखित संविधान के सिद्धान्त, स्वरूप और नियम स्पष्ट रूप से एक स्थान पर लिपिबद्ध रहते हैं। अनमनीय संविधान उस संविधान को कहते हैं जो धारा सभा द्वारा साधारण प्रक्रिया से बदला जा सकता है। अनमनीय संविधान में संवैधानिक कानून के निर्माण और संशोधन की प्रक्रिया साधारण कानून के निर्माण और संशोधन की प्रक्रिया से भिन्न रहती है।

उत्तम संविधान को कतिपय विशेषताएँ हैं। स्पष्टता, निश्चितता, मापकता, सूक्ष्मता, सुपरिवर्तन-शीलता, मौलिक अधिकारों को घोषणा तथा यथपालिका की स्वतन्त्रता।

संविधान निर्माण के निम्नलिखित साधन हैं स्वीकृति द्वारा निश्चित निर्माण द्वारा, क्रांति द्वारा तथा क्रमिक विकास द्वारा।

संविधान का विकास संशोधन न्यायानुयायों के नियम तथा रीति रिवाजों के द्वारा होता है।

प्रश्न

- १ संविधान की परिभाषा दीजिए तथा उसके विभिन्न स्वरूपों की चर्चा कीजिए।
- २ संविधान के निम्नलिखित वर्गीकरणों की व्याख्या तथा आलोचना कीजिए — (१) विहित एवं निर्मित, (२) लिखित एवं अलिखित तथा (३) अनमनीय एवं अनमनीय।
- ३ उत्तम संविधान की कौन-कौन-सी विशेषताएँ हैं? संविधान के निर्माण और विकास के साधनों की चर्चा कीजिए।

"The essence of the State is the constitution and the state changes when the constitution changes"—W A Dunning

२

सरकार के स्वरूप (Forms of Government)

- १ राजतन्त्र —निरंकुश राजतन्त्र, सांगित राजतन्त्र ।
- २ कुलीनतन्त्र —कुलीनतन्त्र वा अथ ।
- ३ प्रजातन्त्र —प्रजातन्त्र वा अथ, व्यापक अथ, प्रजातन्त्र के भेद ।
- ४ अधीनायकतन्त्र —अधिनायकतन्त्र वा अर्थ, अधिनायकतन्त्र के लक्षण, आधुनिक अधिनायकतन्त्र वा उत्त्प ।
- ५ एकात्मक सरकार—एकात्मक सरकार की परिभाषा, एकात्मक सरकार के लक्षण ।
- ६ सघात्मक सरकार—सघात्मक सरकार की परिभाषा, सघात्मक सरकार की विशेषताएँ, सघ शासन के आवश्यक तत्त्व, सघ सरकार के निर्माण की प्रक्रिया, सघ और राज्य मडल ।
- ७ ससदीय शासन —विशेषताएँ ।
- ८ अध्यक्षतात्मक शासन—अध्यक्षतात्मक शासन वा अथ और विशेषताएँ ।

१ राजतन्त्र (Monarchy)

राजतन्त्र शासन का प्राचीनतम रूप है। प्राचीनकाल में प्रायः सभी देशों में यह प्रचलित था। यद्यपि आज इसका ह्रास हो गया है, फिर भी अनेक देशों में यह व्यवस्था काममें है, जैसे अफगानिस्तान, इथियोपिया, नेपाल, सऊदी अरबिया आदि देशों में यह राजतन्त्र है।

राजतन्त्र का अंग्रेजी रूपान्तर 'मानार्की' (Monarchy) दो शब्दों के योग से बना है—मोनोस (Monos) और 'आर्को' (Archo), जिनका अर्थ क्रमशः 'एक' और 'तन्त्र' है। अतः राजतन्त्र का अर्थ उस शासन से है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में रहती है। शासन के सभी अंग उसकी निरंकुश तथा स्वेच्छाचारी इच्छा के अधीन रहते हैं। उसके अधिकार असीमित हैं। यही व्यक्ति, जो राजा (Monarch) कहलाता है, शासन का सर्वोच्च है। यह निर्वाचन या वशानुक्रम उत्तराधिकार के द्वारा राजगद्दी पा सकता है। सिर्फ

राजा या सम्राट की पदवी से ही राजतन्त्र नहीं हो जाता, बल्कि लार्ड ब्राइस के अनुसार उस राज्य से होता है जिसमें राज्य की व्यक्तिगत इच्छा स्थायी रूप से प्रभावशाली रहती है और शासन में अंतिम रूप से निर्णायक तत्त्व का काम करती है। गेटेल ने राजतन्त्र की परिभाषा इन शब्दों में दी है, "ऐसी सरकार जिसमें सर्वोपरि और अन्तिम सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथ में हो तो वह राजतन्त्र ही होगी, चाहे उस पद की प्राप्ति, अपहरण, निर्वाचन या वशानुक्रम उत्तराधिकार के द्वारा हुई हो।"¹

आधुनिक युग में राजतन्त्र के दो भेद माने गये हैं —

(क) निरकुश राजतन्त्र (Absolute Monarchy) ।

(ख) सीमित या वैधानिक राजतन्त्र (Limited or Constitutional Monarchy) ।

(क) निरकुश राजतन्त्र (Absolute Monarchy)

निरकुश राजतन्त्र एक अवैध शासन है। राज्य की समस्त प्रभुसत्ता एक व्यक्ति में निहित है जो राजा कहलाता है। राजा की शक्ति पर किसी प्रकार का कानूनी बन्धन नहीं है। राजा की इच्छा ही राज्य की इच्छा है, कानून है। वह सिर्फ राज्य-प्रधान ही नहीं, बल्कि निरकुश शासनकर्ता भी है। वह राज्य के समस्त कार्यों का संचालन अपनी अनियंत्रित या निरकुश इच्छा के अनुसार करता है। राजा की इच्छा का विरोध कोई नहीं कर सकता।

निरकुश राजतन्त्र का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण १७८९ ई० की राज्य-क्रांति के पूर्व फ्रांस का राजतन्त्र था। वहाँ के राजाओं ने निरकुश रूप से शासन किया। लुई चौदहवाँ कहा करता था "मैं ही राज्य हूँ।" उन दिनों सभी देशों में राजतन्त्र का आधार दैवी अधिकार (Divine Right) का सिद्धांत था। राजा अपने को पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिनिधि कहते थे और अपने को समस्त मानवीय या लौकिक शक्तियों में सुकन घोषित करते थे। इंग्लैंड का जेम्स प्रथम इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा पोषक था। चीन में तो सम्राट को 'स्वर्ग का पुत्र (Son of Heaven)' कहा जाता था। ब्राइस ने कहा है कि "पाँचवीं शताब्दी से सोलहवीं शताब्दी तक यदि कोई पूछना कि वैध प्रभुता का आधार क्या है, अथवा राजा को किस आधार पर प्रजा अपना स्वामी माने तो यही जवाब मिलता था कि भगवान ने कुछ विभूतियों को समार पर शासन करने के लिए भेजा है, अतः उन विभूतियों की अवना करना भगवान के प्रति अपराध होगा।" गत गताब्दी में टर्की, जर्मनी और आस्ट्रिया तथा वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ में रूस में निरकुश राजतन्त्र का उदाहरण मिलता है। आज इस तरह का शासन प्रायः लुप्त हो गया है।

1 "monarchy is generally considered as a form of Government in which the head of the state derives his office through hereditary succession, any Government in which supreme and final authority is in the hands of a single person, is a monarchy, whether his office is secured by usurpation, by elected or by hereditary succession"

(ख) सीमित राजतन्त्र (Limited Monarchy)

सीमित राजतन्त्र का अर्थ—सीमित राजतन्त्र इतिहास की देन है। कई देशों में निर-कुल राजतन्त्र ने धीरे-धीरे सीमित राजतन्त्र का स्वरूप धारण कर लिया। राजा की शक्तियाँ प्रजा की प्रतिनिधियों के हाथ में चली गयीं। यद्यपि विधानतः सभी शक्तियाँ राजा ही में निहित रही, पर व्यवहारतः उनका उपयोग जनता व प्रतिनिधि करने लगे। इस प्रकार राजा नाम-मात्र का प्रधान रह गया और वास्तविक सत्ता जन प्रतिनिधियों के हाथ में आ गयी। तात्पर्य यह कि सीमित राजतन्त्र वह शासन है जिसमें सिद्धान्त रूप में सम्पूर्ण प्रभुत्व शक्ति राजा में निहित रहती है तथा उसी के नाम पर समस्त कार्य भी होते हैं, लेकिन शासन की वास्तविक शक्ति जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथ में रहती है। राजा की शक्तियाँ संविधान द्वारा प्रतिबंधित मर्यादित और नियंत्रित रहती हैं। उसके पद का महत्त्व केवल प्रतीकात्मक, समारोहात्मक तथा आभूषणात्मक होने में है। वह केवल राज्य का प्रधान होता है, शासन का नहीं। सीमित राजतन्त्र का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन है, जहाँ राजा सिर्फ नाम-मात्र का प्रधान है और वास्तविक शक्ति वहाँ के मंत्रिमण्डल में हाथों में है। जापान, बेल्जियम, हॉलैंड आदि देशों में भी वैधानिक राजतन्त्र है।

सीमित राजतन्त्र तथा गणतन्त्र (Republic) में अन्तर नगण्य है। इनमें अंतर केवल इतना ही है कि सीमित राजतन्त्र में राज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति वशानुगत राजा में स्थिर रहती है जबकि गणतन्त्र में, राज्य के राष्ट्रपति में जिसको जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है।

२ कुलीन तन्त्र (Aristocracy)

कुलीनतन्त्र का अर्थ—कुलीनतन्त्र का अंग्रेजी रूपांतर 'एरिस्टोक्रेसी' (Aristocracy) ग्रीक भाषा के 'एरिस्टोस' (Aristos) तथा 'क्रैटोस' (Kratos) शब्दों के योग से बना है जिनका अर्थ क्रमशः 'श्रेष्ठ' और 'शासन' है। अतः शब्द की व्युत्पत्ति के अनुसार कुलीनतन्त्र का अर्थ है, 'सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों का शासन'। साधारणतया कुलीनतन्त्र में थोड़े-से श्रेष्ठ लोगों का शासन होता है। समाज के सर्वोत्तम तथा इन्ने गिने व्यक्तियों के हाथों में शासन शक्ति रहती है। ये थोड़े-से श्रेष्ठ लोग उच्च वर्ग में होते हैं। प्लेटो विद्वानों और बुद्धिमानों का उच्च वर्ग चाहता था। वह दार्शनिक राजाओं (Philosopher kings) का शासन चाहता था। अतः उसका कुलीनतन्त्र एक उत्कृष्ट सरकार (Government for excellence) का नमूना था। लेकिन आज कुलीनतन्त्र का प्रयोग अल्पजनतन्त्र (Oligarchy) के अर्थ में होता है जो वस्तुतः कुलीनतन्त्र का विवृत रूप है। आज कुलीनतन्त्र के अन्तर्गत राजनीतिक शक्ति समाज के उस अल्प वर्ग में हाथ में रहती है जिसका आधार विद्या बुद्धि नहीं है, बल्कि धन और कुल विशेष में पैदाइश है। ये उच्च वर्ग के लोग समस्त समाज के कल्याण की भावना में प्रेरित नहीं होते, बल्कि अपने स्वार्थ-साधन में लगे रहते हैं। अतः कुलीनतन्त्र का आज प्राचीन अर्थ नहीं

रह गया है, उसका अर्थ विकृत और विस्तृत हो गया है। धन सम्पत्ति, कुल, बुद्धि, शिक्षा आदि उसके विभिन्न आधार हुए हैं। डा वेना प्रसाद के शब्दों में, “कुलीनतन्त्र उच्च वर्ग में जन्म होने के साथ-ही-साथ धन, शिक्षा तथा युद्ध करने की क्षमता या राजनीतिक अनुभवों का सम्मिश्रण है।”

३ प्रजातन्त्र (Democracy)

प्रजातन्त्र का अर्थ — वर्तमानकाल प्रजातन्त्र का युग है। विश्व का प्रायः सभी सरकारें अपने को प्रजातान्त्रिक कहती हैं। प्रथम महायुद्ध के बाद प्रजातन्त्र का आन्दोलन काफी तीव्र हो गया, राजतन्त्र तथा अधिनायकतन्त्र मिटते गये और उनका स्थान प्रजातन्त्र लेता गया। आज शासन का यह स्वरूप विश्वव्यापी हो गया है। अतः हम प्रजातन्त्र का अर्थ विवरण प्रस्तुत करना होगा।

प्रजातन्त्र का अंग्रेजी नाम ‘डिमाक्रेसी’ (Democracy) दो यूनानी शब्दों के योग से बना है—‘डिमास (Demos) और ‘क्रैटोस (Kratos)। इनका अर्थ क्रमशः है ‘जनता’ और ‘शक्ति’। अतः शब्द व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से प्रजातन्त्र का अर्थ जन शक्ति है। प्रजातन्त्र शासन का वह रूप है जिसमें शासन सत्ता स्वयं जनता के हाथ में रहती है और जमका प्रयोग वह प्रत्यक्ष रूप में करती है।

प्रजातन्त्र की परिभाषा विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न प्रकार से की है। कुछ उल्लेखीय परिभाषाएँ ये हैं —

(१) हिरोडोटस — “प्रजातन्त्र उस शासन का नाम है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता सम्पूर्ण जनता में निवास करती है।”

(२) लार्ड ब्राइस — “प्रजातन्त्र शब्द का प्रयोग हिरोडोटस के समय से ही ऐसे शासन-तन्त्र के लिए होता आया है जिसमें सत्ता किसी व्यक्ति या वर्ग-विशेष में सीमित न होकर सम्पूर्ण जनता में निहित रहती है।”¹

(३) ऑस्टिन — “प्रजातन्त्र वह शासन है जिसमें जनता का अपेक्षाकृत बड़ा भाग शासन करता है।”

(४) सीले — “प्रजातन्त्र वह शासन है जिसमें प्रत्येक मनुष्य भाग लेता है।”²

(५) डायसी — “प्रजातन्त्र वह शासन व्यवस्था है जिसमें जनता का अपेक्षाकृत बड़ा भाग शासन होता है।”³

1 “The word democracy ever since the time of Herodotus has been used to denote that form of Government in which the ruling power of the State is vested not in a particular class or classes, but in the members of the community as a whole”
—Bryce

2 “Democracy is a Government in which every one has a share”
—Seely

3 “Democracy is a form of Government in which the governing body is comparatively a large fraction of the entire nation”
—Dicey

(६) लेविस —“प्रजातन्त्र मुरयत वह कार है जिसमे सम्पूर्ण राष्ट्र की बहुसंख्यक जनता सप्रभु शक्ति के प्रयोग मे भाग लेती है।”¹

(७) हॉल —“प्रजातन्त्र राजनीतिक संगठन का वह स्वरूप है जिसमे जनमत का नियन्त्रण रहता है।”²

(८) स्ट्रॉंग —“प्रजातन्त्र का अभिप्राय ऐसी सरकार से है जो शासितो की सक्रिय स्वीकृति पर आधारित है।”³

(९) अब्राहम लिंकन —“प्रजातन्त्र का अर्थ प्रजा के शासन, प्रजा के लिए और प्रजा के द्वारा होता है।”⁴

इन परिभाषाओं में प्रजातन्त्र को सिर्फ एक शासन व्यवस्था के रूप में देखा गया है। ये बन जाती है कि प्रजातन्त्र सरकार का एक रूप है जिसमें शासन जनता के हाथ में रहना है और शासकों पर जनता का नियन्त्रण रहता है। लेकिन, ये परिभाषाएँ अपूर्ण हैं। ये प्रजातन्त्र सिर्फ सरकार के ही रूप नहीं हैं, बल्कि राज्य और समाज के भी रूप हैं। गिडिंग्स के शब्दों में, “प्रजातन्त्र केवल एक शासन का ही नाम नहीं है, वरन् राज्य का रूप है तथा समाज के रूप का भी नाम है या फिर तीनों का एक सम्मिश्रण है।”⁵ प्रजातन्त्र का स्वरूप इस परिभाषा से भी अधिक व्यापक है। इसमें सिर्फ राजनीतिक और सामाजिक तत्वों को ही शामिल नहीं किया जाता है, बल्कि आर्थिक और नैतिक पहलुओं पर भी ध्यान दिया जाता है। यह सिर्फ सरकार, राज्य या समाज का स्वरूप नहीं, अपितु आदर्श जीवन पद्धति की खोज है। डॉ० आशीर्वादिसू के शब्दों में, “प्रजातन्त्र मानवता के प्रति हमारे उत्साह की व्यावहारिक अभिव्यक्ति है। स्वाधीनता, समानता एवं भ्रातृत्व के द्वारा विराधी सिद्धान्तों में पारस्परिक मेल बैठाने का यह ठोस प्रयत्न है जिसमें समाज के प्रत्येक व्यक्ति के लिए यह सम्भव बनाया जा सके कि वह अपनी शक्ति भर अपने लिए सर्वोदय कल्याण की सिद्धि कर सके।” पालकेस्टर के मत में, “इसाई धर्म का वह अर्थ रूप है, जीवन को समर्वाङ्गपूर्ण स्वरूप है।” एलवुड के लिए “प्रजातन्त्र सामाजिक नियन्त्रण का ही एक उपादान है—एक सामाजिक आत्मा है।” कुमारी फॉलेट का विचार है कि ‘प्रजातन्त्रवाद एक आध्यात्मिक आदर्श है।’ प्रजातन्त्र वह संगठन है, वह जीवन मांग है, जहाँ हमारे व्यक्तित्व तथा मानवता का पूर्ण विकास सम्भव हो। चाहे में, प्रजातन्त्र शासन, राज्य तथा समाज का स्वरूप है, वह जीवन का एक रूप, नैतिक धारणा तथा सामाजिक दर्शन भी है।

1 “Democracy properly signifies a Government in which the majority of the whole nation or community partakes of the sovereign power”

—Lewis

2 “Democracy is that form of the political organisation in which public opinion has control”

—Hall

3 “Democracy implies that Government shall rest on active consent of the governed”

—Strong

4 “Democracy is a Government of the people, for the people and by the people”

—Abraham Lincoln

5 “Democracy may be either a form of Government, a form of State, a form of society or a combination of all the three”

—Giddings

व्यापक अर्थ — प्रजातन्त्र के व्यापक अर्थ को समझने के लिए हम इसके निम्नलिखित स्वरूपों पर विचार करना होगा —

(१) शासन का स्वरूप (A Form of Government) — “प्रजातन्त्र जनता की, जनता के लिए तथा जनता के द्वारा एक सरकार है।” इसमें शासन का आधार जनता होती है और सत्ता भी जनता में निहित रहती है। जनता अपनी सत्ता का प्रयोग प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से करती है। प्रत्यक्ष पद्धति में स्वयं और अप्रत्यक्ष पद्धति में निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा वह शासन का संचालन करती है। इस शासन का एकमात्र उद्देश्य रहता है सम्पूर्ण जनता का हित। सरकार जनता के प्रति उत्तरदायी रहती है।

(२) राज्य का स्वरूप (A Form of State) — प्रजातन्त्र में मजबूतता जाता म निवास करनी है। शासन-व्यवस्था का स्वरूप तथा नीतियों के निर्धारण की अंतिम शक्ति जनता के हाथ में रहनी है। राज्य के समस्त कार्यों पर जनता का ही नियंत्रण रहना है। थोड़े में, ‘राज्य के रूप में प्रजातन्त्र सरकार को नियुक्त करने, इसपर नियंत्रण रखने और इसे खरिस्त करने का तराका है।’¹

(३) समाज का स्वरूप (A Form of Society) — समानता प्रजातन्त्रिक समाज की आत्मा है। प्रजातन्त्र के अन्तर्गत ऐसी दशा का निर्माण होना चाहिए जिसमें प्रत्येक व्यक्ति को अवसर होने का पूरा मौका मिले। यह तभी सम्भव है जब सभी को जबर की समानता मिले। समाज में ऊँच नीच, जात पात या धनी गरीब का कोई भेद-भाव न रहना चाहिए, जायिक शोषण का अंत हो जाना चाहिए। तात्पर्य यह है कि प्रजातन्त्रिक समाज वह है जिसमें अधिपतारो, परिस्थितियों, विचारों, भावनाओं और आत्सों की समानता हो। डॉ० आशीर्वादम के शब्दों में “प्रजातन्त्रिक समाज वह है जिसमें समानता और भ्रातृत्व की भावना स्वभावतः वर्तमान हो।”² क्रोजियर ने कहा है कि “मनुष्य की भौतिक एवं सामाजिक दशाओं की समानता प्रजातन्त्र का सार है।”

(४) जीवन का विशिष्ट दृष्टिकोण (A Way of Life) — प्रजातन्त्र जीवन का एक रूप है। जीवन के प्रति यह विशिष्ट दृष्टिकोण है। इसके अन्तर्गत मनुष्य का एक विशेष प्रकार का स्वभाव तथा सामाजिक व्यवहार होना चाहिए। “सब के हृदय में धना, सहिष्णुता, सेवा, परापकार, विरोधी दृष्टिकोण के प्रति आदर-भाव, मानवीय व्यवित्तव के प्रति सम्मान, समझौने की प्रवृत्ति आदि भाव विद्यमान हो। प्रजातन्त्र में किसी व्यक्ति का दूसरे के साथ वैसा व्यवहार नहीं करना चाहिए जिसे वह अपने स्वयं के प्रति किया जाना पसंद नहीं आता।”

1 “Democracy is a mode of appointing, controlling and dismissing Government”
— Hearnshaw

2 “A democratic society is one in which the spirit of equality and fraternity prevails,”
— A. V. J. J. J. J. J.

3 “The essence of democracy is the equality of man’s material and social conditions”
— Crozier

4 “Do not do unto others that you do not want to be done to yourself”

(५) नैतिक स्वरूप (Ethical Aspect) — प्रजातन्त्र एक नैतिक आदर्श भी है।

यह एक आदर्श तथा जागृतिमय जीवन की पन्ना करता है, इसका उद्देश्य व्यक्ति के व्यक्तित्व का पूर्ण विकास है। प्रजातन्त्रिक व्यवस्था में मनुष्य स्वयं साध्य है, शासन नहीं। जत उसका व्यक्तित्व की गरिमा है, सम्मान है। इस गरिमा की स्थापना के लिए व्यक्ति के नैतिक स्तर का ऊँचा होना आवश्यक है।

(६) आर्थिक स्वरूप (Economic Aspect) — प्रजातन्त्र का आर्थिक पहलू राज

नीति के पहलू से कम महत्वपूर्ण नहीं है। आर्थिक प्रजातन्त्र का अभाव में राजनीतिक या सामाजिक प्रजातन्त्र की स्थापना नहीं हो सकती है। आर्थिक प्रजातन्त्र का अर्थ उस आर्थिक व्यवस्था से है जिसमें उत्पादन के मूल्य माध्याम पर किसी व्यक्ति विशेष या वर्ग विशेष का आधिपत्य न रहे पर समाज का सामूहिक आधिपत्य हो, उत्पादन का उद्देश्य व्यक्तिगत लाभ न होकर सामाजिक हित हो तथा एक मनुष्य द्वारा दूसरे मनुष्य का दास्यत्व न हो। बहुमत-में लागू आर्थिक प्रजातन्त्र का मूल अर्थ जगत है। इसका अर्थ यह है कि व्यक्तिगत सम्पत्ति का पूर्ण सम्भ्रमण है, न पूर्ण आर्थिक समानता है जो न सम्पत्ति पर पूर्ण सामूहिक नियंत्रण ही। इसका अर्थ वस्तुतः आर्थिक अस्मरण है, अर्थात् सभी लोगों का भोजन, वस्त्र, शिक्षा आदि की इतनी सुविधाएँ हों कि उनकी प्रगति में किसी प्रकार की आर्थिक बाधा न पड़े। तात्पर्य यह कि प्रत्येक व्यक्ति की 'न्यूनतम आवश्यकताओं' (Economic minimum) की पूर्ति हो तथा समाज में किसी प्रकार का आर्थिक दास्यत्व न हो।

“संक्षेप में, प्रजातन्त्र एक विशेष प्रकार का शासन है, एक सामाजिक व्यवस्था का सिद्धांत है, एक विशेष प्रकार की मनावृत्ति है, एक आर्थिक आदर्श है। इससे अलग-थलग राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था तथा दैनिक व्यवहार में सामाजिक एवं सांस्कृतिक मापदंड सम्मिलित हैं।”

प्रजातन्त्र के भेद — सामान्य व दृष्टिकोण से प्रजातन्त्र के प्रायः दो भेद माने जाते हैं —

(क) विपुल या प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Pure or Direct Democracy),

(ख) प्रतिनिध्यात्मक या अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Representative or Indirect Democracy)

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy) — प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र वह शासन-

व्यवस्था है, जहाँ सम्पूर्ण जनता स्वयं शासन संचालन करती है, नगरीय जनता स्वयं परिषद् या सभा में उपस्थित होकर शासन-कार्य में भाग लेती है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में जनता अपनी शासन-शक्ति किसी दूसरे को अर्थात् प्रतिनिधियों को नहीं सौंपती है, वह एक सभा के रूप में एकत्र होकर विचार विमर्श करती, कानून निर्माण करती, शासन-संचालन के लिए सरकार की नियुक्ति करती और उस पर नियंत्रण रखती है। प्रजातन्त्र का यह रूप विपुल है। प्राचीन यूनान, भारत, चीन तथा रोम में यह व्यवस्था प्रचलित थी, लेकिन प्रजातन्त्र का यह विपुल रूप आज के विशाल देशों में सम्भव नहीं है। मिफ स्विट्जरलैंड के कुछ कठनों में नगरसभाओं (Landsgemeinde) के रूप में विद्यमान है।

फिर भी अनेक रूपों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को स्विटजरलैंड, अमेरिका के न्यू इंग्लैंड तथा मावियत रूस में लागू किया गया है। इन देशों में विशुद्ध प्रजातन्त्र नहीं पाया जाता है बल्कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को व्यावहारिक बनाने के लिए इनके कतिपय राज्यों का प्रयोग किया गया है। इन साधनों में निम्नलिखित चार प्रमुख हैं —

- (१) लाक-निर्णय (Referendum),
- (२) उपक्रम (Initiative),
- (३) प्रत्यावर्तन (Recall),
- (४) लोकमत-संग्रह (Plebiscite)।

(१) लोक-निर्णय — इसका अर्थ होता है किसी प्रमुख विषय को जनता के सम्मुख निर्णय के लिए रखना। विधायिका सभा जब कोई कानून बनाना चाहती है या सविधान में कोई संशोधन लाना चाहती है, तब वह उस विषय को जनता के सम्मुख रखती है और जनमत को जान लेने के बाद ही उसे कानून का रूप देती है। इस प्रकार लाक-निर्णय के आधार पर जनता प्रत्यक्ष रूप में विधि-निर्माण में भाग लेती है। लोक-निर्णय दो प्रकार के हो सकते हैं— अनिवाय और एच्छिक। दूसरा साधन उपक्रम है। इसमें कानून-निर्माण में जनता की ओर से ही शुरुआत होती है, अर्थात् पहला कदम उठाया जाता है। यदि जनता की एक निश्चित संख्या किसी विषय पर कानून बनाना चाहती है तो उसे विधायिका सभा के पास कानून का रूप देने के लिए भेज देती है। कानून का प्रारूप जनता या विधान सभा किसी के द्वारा तैयार किया जा सकता है। तीसरा साधन प्रत्यावर्तन है जिसके अनुसार जनता को अपने द्वारा विधायिका सभा में भेजे गये प्रतिनिधि को पुनः वापस बुला लेने या उसे पदच्युत करने का अधिकार रहता है। वह अपने एक निश्चित बहुमत से व्यवस्थापिका में गये हुए किसी भी सदस्य को उसके पद से हटा सकती है। इस अधिकार का प्रयोग अमेरिका के कई उपराज्यों, विशेषतया जोरिजन में किया जाता है। कुछ समय पूर्व इसका प्रयोग जर्मनी और टैटविया में किया जाता था। अन्तिम साधन लोकमत-संग्रह है। इसके द्वारा किसी भी राजनीतिक महत्त्व के प्रश्न पर जाता से उसकी प्रत्यक्ष राय ली जाती है और इसके द्वारा जिस प्रश्न पर मत लिया जाता है, वह प्रश्न उस जनता के सम्बंध में किसी प्रकार की स्थायी व्यवस्था कराने से सम्बंधित रहता है। इसका सम्बंध केवल महत्त्वपूर्ण राजनीतिक प्रश्नों या सविधान के स्वरूप में रहता है, लोक-निर्णय की भाँति कानून से नहीं। उदाहरणार्थ, १९३५ ई० में सार (1935) में लाक-निर्णय किया गया था कि उसे जर्मनी में सम्मिलित किया जाय या नहीं। जनागठ को भी भारत या पाकिस्तान में मिलाने के सम्बंध में लोकमत संग्रह किया गया था।

(क) अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Indirect or Representative Democracy) — अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र में जनता शासन में प्रत्यक्ष रूप से भाग नहीं लेकर उसका संचालन अपने द्वारा चुने गये प्रतिनिधियों द्वारा करती है। ऐसा इसलिए किया जाता है कि आज के दैत्याकार राज्यों में सभी नागरिकों का एक स्थान में एकत्र होना नीति निर्धारण करना, कानून निर्माण करना आदि सम्भव नहीं। अतः जनता अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति कुछ निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से करती है। निर्वाचन का आधार बिना किसी भेद

भाव के व्यक्त मताधिकार (Adult Franchise) में होता है। भारतवर्ष, अमेरिका, इंग्लैंड आदि देशों में अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र के भी विभिन्नलिखित विभिन्न रूप हैं —

- (i) संसदीय या मन्त्रिमण्डलात्मक (Parliamentary or Cabinet System),
- (ii) अध्यक्षतात्मक (Presidential),
- (iii) संघात्मक (Federal),
- (iv) एकात्मक (Unitary) ।

शासन के इन विभिन्न स्वरूपों का विवरण आगे दिया जायगा ।

४ अधिनायकतन्त्र

(Dictatorship)

अधिनायकतंत्र का अर्थ (Meaning of Dictatorship) — अधिनायकतंत्र एक प्राचीन एवं प्रायः शासन-व्यवस्था है । प्राचीन रोम में अधिनायकतंत्र पाया जाता था । प्रजातांत्रिक रोम में शासन-शक्ति सामान्यतया दा प्रान्ता में निहित रहती थी, जिन्हें कौंसल (Consul) कहा जाता था । परन्तु, ये अधिनायक अपनी सत्ता कानून के द्वारा प्राप्त करते थे । आधुनिक युग में इससे भिन्न अधिनायकतंत्र का उदय हुआ है । आधुनिक अधिनायक विधानातिरिक्त तरीकों (Extra-constitutional means) के द्वारा शासनसत्ता पर अधिकार जमाता है । वह निरंकुश रूप से अधिकार प्राप्त करता है और उसका प्रयोग भी वह अनुत्तरदायित्वपूर्ण रीति से करता है । तानाशाह परम्परागत राजतंत्र के उत्तराधिकारियों के दबी और रहस्यात्मक स्वरूप और उत्तराधिकार की परम्परा का निषेध करते हैं । वे एक ऐसे नेतृत्व पर बल देते हैं जिसमें एक व्यक्ति में ही समग्र राजसत्ता केन्द्रित होती है । इसमें प्रजातन्त्र से विपरीत जनता जनार्दन के अधिकार पर बल नहीं दिया जाता है, बल्कि शासन के अधिकारियों को शासनसत्ता का अधिकार दिया जाता है । नेतृत्व के इस सिद्धांत का आधार है कि राज्य अल्प व्यक्तियों की सम्पत्ति है । कौवल के शब्दों में “अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति की सरकार होती है जो अपना पद उत्तराधिकार में न प्राप्त कर अपनी शक्ति की स्थापना बल द्वारा या जनसम्पत्ति द्वारा या दानों के मिश्रण के द्वारा करता है । उसका संप्रभुत्व निरंकुश होता है, अर्थात् समस्त राजनीतिक शक्तियाँ उसकी इच्छा में उत्पन्न होती हैं और अपन विस्तार में अभीमन होती हैं । इसका प्रयोग वह बहुधा स्वेच्छाचारी तरीके से आज्ञा द्वारा करता है, कानून द्वारा नहीं । उसकी अवधि भी सीमित नहीं रहती और न वह किसी अल्प शक्ति के प्रति उत्तरदायी होती है क्योंकि इस प्रकार नियंत्रण उसकी निरंकुशता से मग्न नहीं होता ।’ ऐसा पाप देखा जाना है कि आधुनिक अधिनायक व्यक्तिगत रूप से अधिनायक नहीं होते हैं । फोर्डन कोई व्यक्ति या सङ्गठन उनके पीछे अवश्य रहता है । सामान्य अधिनायक किसी सङ्गठित दल का नेता होता है, दल के द्वारा अपने सिद्धांतों का प्रचार करता है उसी की सहायता से निर्वाचन या चर्चित द्वारा सत्ता को हाथ में लेता है और उसी सङ्गठन की स्वायत्त-सिद्धि के हेतु शासन का उपयोग करता है । अधिनायकतंत्र की स्थापना प्रायः राष्ट्रीय संकट, युद्धकाल आदि प्रतिकूल परिस्थितियों के समय होता है । इटली में फासिस्टवाद, जर्मनी में नाजीवाद और रूस में साम्यवाद अधिनायकतंत्र के ज्वलंत उदाहरण हैं ।

अधिनायकतन्त्र के लक्षण (Characteristics of Dictatorship) — अधिनायक-
 तन्त्र का आधार आदर्शवाद है। यह हीगेल के जाइंग राज्य का व्यावहारिक रूप है। हीगेल ने
 कहा था कि “राज्य पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिरूप है।” अधिनायकवादी भी राज्य को
 सर्वशक्तिमान, पूण एव दैवी मानते हैं। ये सर्वस्वायत्तवादी राज्य में सिद्धांत का प्रतिपादन करते
 हैं। आधुनिक अधिनायकतन्त्र के दो प्रमुख स्तम्भ हैं—(क) शासक और शासिता के बीच बग-
 बिभेद, और (ख) राज्य एव सरकार के बीच का भेद नष्ट करना। शासको का स्पष्ट बग स्थापित
 होता है जिसका अस्तित्व शासितो से भिन्न रहना है। शासक स्वयं राज्य का स्वरूप वाग्ण कर
 लेता है। अतः राज्य और सरकार एक ही मत्ता बनकर सर्वशक्तिमान बन जाते हैं। जीवन
 का प्रत्येक क्षेत्र राज्य के अधीन आ जाता है। राज्य व्यक्तियों के सारे काय-कलापो को समाविष्ट
 करता है। राज्य स्वयं माध्य या ध्येय है। व्यक्ति स्वयं माधन नहीं, उसका जीवन अपना
 नहीं, बल्कि राज्य का है। व्यक्ति का यह कर्तव्य है कि राज्य-सेवा के लिए वह अपने जीवन
 को उत्सर्ग कर दे। मुसोलिनी के शब्दों में, “सब राज्य के भीतर हैं, राज्य के बाहर
 कोई भी नहीं है और राज्य के विरुद्ध भी कोई नहीं है।”¹ अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति या
 दल का शासन है। वह राजनीतिक विरोध तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता का विरोधी है।
 फासिस्टवादी प्रतिज्ञा थी “परमात्मा और इटली के नाम पर मैं ड्यूक की जानाजा का
 बिना विवाद के पालन करने और अपनी पूण शक्ति के साथ और यदि आवश्यकता हो तो अपने
 रक्त में फासिस्टवादी क्रान्ति के हेतु सेवा करने को तैयार हूँ।” युवकों के लिए मुसोलिनी
 का प्रवचन था “विश्वास करो, आज्ञापालन करो और युद्ध करो।”² हिटलर कहा
 करता था “कर्तव्य, अनुशासन और त्याग।” इस प्रकार मानवीय जीवन का शुद्ध एव भरल
 सैनिकीकरण था।

अधिनायकतन्त्र प्रजातन्त्र का विरोधी है। यह साम्राज्यवाद, राष्ट्र प्रेम तथा एकदलीय
 व्यवस्था का प्रतिपादन करता है। अधिनायकतन्त्र व्यक्ति की स्वतंत्रता, भाषण, समाचार पत्र,
 मञ्चा आदि के अधिकार और किसी भी प्रकार के राजनीतिक विरोध का कट्टर विरोधी है। वह
 अपने राष्ट्र का सर्वोपरि तथा सर्वशक्तिमान मानता है। उसके विकास और विस्तार के लिए वह
 युद्ध का माग अपनता है। युद्ध के माध्यम से वह औपनिवेशिक विस्तार की नीति का अनुसरण
 करता है। मुसोलिनी का कहना था, “साम्राज्यवादी जीवन का चिरस्थायी और अक्षुण्ण
 नियम है।” उसकी घोषणा थी, “इटली का विस्तार होगा या अतः।” अधिनायकतन्त्र का
 आधार एकदलीय व्यवस्था है। इसी दल का अधिनायकत्व स्थापित होता है। अधिनायकवादी
 धर्म की पवित्रता, भाषा की पवित्रता और साहित्य की पवित्रता का समर्थन करते हैं। नाज़ियों
 का कहना था, “जमनी में जमन के अनिश्चित अर्थ कोई मानव प्राणी नहीं रह सकता।” अधि-
 नायकवादियों का राष्ट्रवाद, आर्थिक राष्ट्रवाद के रूप में भी व्यक्त होता है। वे अपने राष्ट्र को
 आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर बनाना चाहते हैं। अतः, अधिनायकवादी या तो धर्म में आस्था
 ही नहीं रखते या उसे राज्य के हाथ की बन्धुनली बनाये रखना चाहते हैं।

1 “All within the state, none outside the state, none against the state”

—Mussolini

2 “To believe, to obey, to fight”—Mussolini

आधुनिक अधिनायकतन्त्र का उत्कर्ष (Rise of modern dictatorship) — प्रथम महायुद्ध के पश्चात् अधिनायकतन्त्र जोरा से पनपा। इटली, जर्मनी, पोलैंड, स्पेन आदि अधिकांश यूरोपीय देशों में अधिनायकतन्त्र की स्थापना हो गयी। द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व यूरोप की लगभग तीन चौथाई लोकतन्त्र सरकारों के स्थान पर अधिनायकतन्त्री सरकार की स्थापना हो चुकी थी। इस क्रान्ति में अधिनायकतन्त्र के दो रूप थे—दक्षिणपक्षी एवं वामपक्षी। पहले का अर्थ है, पूँजीपति वर्ग का अधिनायकतन्त्र और दूसरे का अर्थ है मजदूरों का अधिनायकतन्त्र अर्थात् साम्यवादी अधिनायकतन्त्र। प्रथम महायुद्ध के बाद इनके उदय के दो मुख्य कारण थे। प्रथम, जिन देशों में लोकतन्त्रों की स्थापना हुई थी उनकी भूमि और जनवायु इस योग्य नहीं थी कि लोकतन्त्र रूपी पीछा वहीं पनप सके। वास्तव में उन देशों की परम्पराएँ लोकतन्त्र के अनुकूल नहीं थी। द्वितीय, प्रत्येक देश में जहाँ नैराश्य और अभाव था, वहाँ अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ था। प्रथम महायुद्ध ने इन देशों को तहस-नहस कर दिया था, उनकी आर्थिक दशा इतनी बुरी हो गयी थी कि जनता शरण पाने की खाज में पागल थी। तानाशाहों ने जनता के दुःख को दूर करने की आशा दिखायी और जनता का उन्हें अमानुसरण प्राप्त हुआ।

५ एकात्मक और सघात्मक सरकारें

(Unitary and Federal Form of Government)

आज छोटे-छोटे राज्यों के जलावे बड़े तथा विस्तृत राज्य भी पाये जाते हैं। इन विस्तृत राज्यों का शासन केंद्रित रूप से नहीं किया जा सकता है। अतः शासन की सुविधा के लिए उन्हें कई इकाइयों में बाँट दिया जाता है। केन्द्रीय शासन और इकाइयों के बीच जो आपसी सम्बन्ध होता है, उसी के अनुसार एकात्मक तथा सघात्मक सरकारों का निर्माण होता है। इस प्रकार राज्य की शासन-शक्ति के केंद्रित एवं वितरित होने के आधार पर सरकार के एकात्मक और सघात्मक विभेद किये जाते हैं। बड़े में, शासन के इस वर्गीकरण का आधार शासन-शक्तियों का क्षेत्रीय या भौगोलिक विभाजन है।

संक्षेप में, एकात्मक और सघात्मक शासन का भेद यह है—क्षेत्रीय विभाजन के आधार पर एक केन्द्रीय सरकार होती है और उसके अंतर्गत प्रांतीय या राज्य सरकारें होती हैं। केन्द्रीय तथा प्रांतीय शासन के सम्बन्ध के आधार पर देश के सविधान की एकात्मक या सघात्मक कहते हैं। जिस शासन व्यवस्था में प्रांतीय शासन अपने अस्तित्व के लिए केंद्र पर निर्भर करता है उस शासन का रूप एकात्मक कहा जाता है। इसके विपरीत सघात्मक शासन में राज्यों की इकाइयाँ अपने अस्तित्व के लिए केंद्र पर आश्रित नहीं रहती हैं तथा सघात्मक और राज्यों के कार्य-क्षेत्र अलग-अलग बँटे हुए रहते हैं। इस प्रकार एकात्मक तथा सघात्मक सरकारों में मौलिक भेद यह है कि एकात्मक शासन व्यवस्था में समस्त शासन-शक्ति का सञ्चालन एक केन्द्रीय सत्ता द्वारा होता है, साथ-साथ शासन-सम्बन्धी समस्त मामलों की अंतिम सत्ता एक केंद्र में निहित रहती है। इसमें विपरीत सघात्मक सरकार में शासन सत्ता केंद्र तथा इकाइयों के बीच बँटी रहती है, अर्थात् अंतिम सत्ता एक स्थल में निहित रहती है। सर जॉन सीले सरकार के इस भेद को नहीं मानते हैं। यह प्रकार भेद न होकर केवल अंश भेद है। लेकिन मेरियट का विचार है कि यह भेद केवल अंश का न होकर प्रकार का भी है। स्ट्रॉंग का मत है कि यह भेद बहुत ही महत्वपूर्ण है।

एकात्मक सरकार

(Unitary Government)

एकात्मक सरकार की परिभाषा (Definition of Unitary Government) —
 एकात्मक सरकार में राज्य की समस्त शासन-शक्ति एक के द्रीय सरकार में निहित रहती है। सम्पूर्ण देश के लिए एक नायपालिका, एक विधानपालिका और एक यायपालिका होती है। सारा देश शासन की एक ही इकाई होता है। यदि प्रांता, जिले या इकाइयों में देश का विभाजन होता भी है तो सिर्फ प्रशासनिक सुविधा के लिए। इकाइया का तो अपना स्वयं अस्तित्व होना है और न अधिकार ही। उनका निर्माण के द्रीय सरकार द्वारा होता है जो उनका अन्त भी कर सकती है। उनका सत्ता प्रदत्त (delegated) होती है, मौलिक नहीं। के द्रीय सरकार उसमें कमी-बेशी कर सकती है। मन्त्रिमन्त्र सारी शासन शक्तियाँ के द्रीय सरकार को ही सुपुर्ण करना है और के द्रीय सरकार प्रशासनिक सुविधा के हेतु उनमें से कुछ शक्तियाँ इकाइयों को देती है। निष्कर्षतः के द्रीय सरकार स्वामी (master) है और इकाइया उसका दास (servant), के द्रीय सरकार को शक्तियाँ मौलिक (original) हैं और इकाइया की शक्तियाँ प्रदत्त (delegated) हैं।

विभिन्न विद्वानों ने एकात्मक सरकार की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी हैं —

(१) फाइन्स—' एकात्मक राज्य वह है जिसमें समस्त सत्ता एक शक्ति एक केन्द्र में निहित रहती है और जिसकी इच्छा एवं जिसके अधिकारों समस्त क्षेत्र पर कानूनन सवशक्तिमान होते हैं ।'¹

(२) टायसन—' एकात्मक राज्य में के द्रीय सत्ता के हाथ में कानून बनाने की सर्वोच्च सत्ता निवास करती है ।'

(३) विलीमी—' एकात्मक राज्य में शासन के सभी अधिकार मौलिक रूप में एक के द्रीय सरकार के हाथ में रहते हैं। यह सरकार इच्छानुसार जब यह उचित समझती है, उन शक्तियों का बिनरण क्षेत्रीय इकाइयों में करती है ।'

(४) स्ट्रॉंग—' एकात्मक शासन वह शासन है जिसमें शासन का सर्वोच्च सत्ता सविधान द्वारा केन्द्र का प्रदान की जाती है और केन्द्र से ही स्थानाय तस्याय शक्ति या स्वायत्तता प्राप्त करती है। वस्तुतः केन्द्र के कृपाकार पर ही उनका अस्तित्व आश्रित है ।'²

1 "The Unitary State is one on which all authority and powers are lodged in a single centre, whose will and agents are legally omnipotent over the whole area"

—Baker

2 "In the unitary State all the powers of government are conferred, in the first instance, upon a single central government and that government is left complete freedom to effect such a distribution of these powers territorially as in its opinion are wise"

—Hilloguy Aaby

3 "Where the whole power of government is conferred by the constitution upon a single central organs from which the local governments derive authority or autonomy they may possess and indeed their very existence"

—C F Strong

(५) गार्नर—“जब सविधान द्वारा शासन के सब अधिकार केवल एक सत्ता को सौंप दिये जाते हैं और अथ स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारें अपने सभी अधिकार उस सत्ता से प्राप्त करती हैं, यहाँ तक कि अपना अस्तित्व भी केवल उसी सत्ता से प्राप्त करती हैं, तब उस देश में एकात्मक सरकार कही जाती है।”¹

एकात्मक सरकार कई देशों में पायी जाती है। इसका सर्वोत्कृष्ट उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस, इटली, बेल्जियम, जापान आदि हैं।

एकात्मक सरकार के लक्षण (Characteristics of the unitary government) — एकात्मक सरकार की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं -

(१) एकात्मक शासन में केन्द्रीय सरकार में पूर्ण रूप से शासन शक्ति केन्द्रित होती है।

(२) एकात्मक राज्य एक इकाई होता है। क्षेत्रीय या स्थानीय इकाइयों के अस्तित्व होती हैं और उसी के अनुसार कार्य करती हैं।

(३) एकात्मक-शासन में सविधान द्वारा केंद्र और राज्यों के बीच शासन शक्तियों का विभाजन नहीं किया जाता है। इसमें सत्ता का केवल एक ही स्रोत होता है। केवल एक इच्छा-शक्ति से शासन चलता है। समस्त सत्ता का मूल स्रोत केंद्र सरकार में निहित रहता है।

(४) केन्द्रीय सरकार सर्वशक्तिमान होती है। अवयवों एका की न ता स्वतन्त्र सत्ता होती है और न उनको सत्ता ही मौलिक होता है। केन्द्र सरकार के अधिकार (Agents) मात्र होते हैं।

(५) अवयवी एकक या इकाइयाँ केंद्र सरकार के प्रतिनिधि हैं और जा भी स्वायत्तता अथवा शासन-विषयक याग्यता उन्हें दी जाती है, उसका अस्तित्व संवैधानिक नहीं होता, अपितु वे केन्द्रीय सरकार की दल होती हैं।

संघात्मक सरकारें

(Federal Government)

संघात्मक सरकार की परिभाषा — एकात्मक सरकार के समानांतर दूसरी व्यवस्था संघात्मक सरकार है। शासन-व्यवस्था के अंतर्गत यह एक नवीन देन है। ‘संघ’ शब्द का अंगरेजी रूपान्तर ‘फेडरेशन’ (federation) लैटिन भाषा के शब्द ‘फोएडस’ (Foedus) से निकला है जिसका अर्थ है संधि या समझौता। अतः शब्द-व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से समझौता द्वारा निर्मित राज्य का संघ राज्य कहा जाता है। संवैधानिक दृष्टिकोण से संघात्मक सरकार शासन का वह रूप है जिसमें अनेक स्वतंत्र राज्य अपने कुछ सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक केन्द्रीय सरकार संगठित करते हैं और शेष विषयों में अपनी-अपनी पृथक् स्वतंत्रता सुरक्षित रखते हैं। इस प्रकार संघ राज्य में एक संघीय या केन्द्रीय (Federal Government) सरकार होती है और कुछ ‘संघीय’ इकाइयों (Federal units) की सरकार होती हैं। संघ का निर्माण एक लिखित समझौता, या एक सविधान के रूप में होता है, द्वारा होता है। सविधान द्वारा केन्द्र तथा इकाइयाँ

¹ ‘Unitary is that system where the whole power of government is conferred by the constitution upon a single central organ or organs from which the local governments derive whatever autonomy or autonomy they may possess’

की सरकारों के बीच शासन-शक्तियों का स्पष्ट विभाजन कर दिया जाता है। सामान्य हित के विषयों का प्रबंध केन्द्रीय सरकार के हाथ में रहना है और क्षेत्रीय महत्त्व के विषयों का सघीय इकाइयों के हाथ में। दोनों सरकार अपने-अपने विषय क्षेत्र में स्वतंत्र रहनी हैं। उनके अधिकार क्षेत्र या सीमा में परिवर्तन सर्वैधानिा मशौमन-प्रक्रिया तथा उनकी सहमति से ही सम्भव है। दोनों सरकारों की दफिनियाँ मौलिक (original) होती हैं, दोनों का अस्तित्व मविधान पर निर्भर करता है, न कि किसी दूसरे द्क्या पर। नाताय यह कि सघ-राज्य दोहोरी सरकार (Dual polity) है यह दो प्रकार के समकक्ष (Co-equal) सरकारों का राज्य है। सघ-सरकार का सर्वोत्तम उदाहरण सयुवन-राज्य अमेरिका है। स्विट्जरलैंड, भारतवर्ष, आस्ट्रेलिया, कनाडा, सोवियत सघ आदि देशों में सघीय शासन-व्यवस्था को अपनाया गया है।

विभिन्न विद्वानों ने सघ-शासन की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी हैं —

(१) नाथन — "सघात्मक राज्य छोट-छोट राज्यों का एक याग हाता है जिससे प्रत्येक अपनी पृथक् सत्ता को रखने हुए पारिभाषित समान उद्देश्य के लिए सघ के रूप में एक-दूसरे से मिलते हैं जा जो कम-से-कम सैद्धान्तिक रूप में विघटनशील नहीं हैं।"¹

(२) डायसी — "सघवाद एक राजनीतिक समझौता है जिससे अनुसार राज्यों को सुनिश्चित करने के साथ-साथ सार राष्ट्र की एकता का भी सुनिश्चित किया जाता है।"²

(३) गार्नर — "सघात्मक सरकार वह पद्धति है जिसमें समस्त शासकीय शक्ति एक केन्द्रीय सरकार तथा उन विभिन्न राष्ट्रीय अथवा क्षेत्रीय उपविभागों की सरकारों के बीच विभाजित रहनी है जिसको मिलाकर सघ बनता है।"³

(४) फाइनर — "सघात्मक राज्य वह है जिसमें सत्ता एक शक्ति का एक भाग सघीय इकाइयों में निहित रहता है और दूसरा भाग केन्द्रीय सत्ता में जो क्षेत्रीय इकाइयों के मसुदाय द्वारा जान-बूझ कर संगठित की जाती है।"⁴

सघात्मक सरकार का विशेषताएँ (Features of the Federal Government) —
सघात्मक शासन की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) सघ का आधार पारस्परिक संगठन (Union) है, एकता (Unity) नहीं। सघ में इकाइयों की स्वायत्तता और स्वरूप को सुरक्षित रखा जाता है।

1 "Federation is an aggregate of smaller states which while retaining each its separate identity are united together for defined common purposes in a nation which theoretically at least is indissoluble"
—Nathan

2 "A federal State is a political contrivance intended to reconcile national unity with the maintenance of State rights"
—Dicey

3 "A Federal government is a system in which the totality of governmental powers is divided and distributed by the national Govt and the Govt of the individual state or other territorial subdivisions of which the federation is composed"
—Garner

4 "A federal state is one in which part of the authority and power is vested in the local area while another part is vested in a central institution deliberately constituted by an association of the local areas"
—Finer

(२) सघ-निर्माण के पश्चात् अवयवी एकक अपनी सप्रभुता खो देते हैं। सप्रभुता नवसघ राज्य में निहित हो जाती है।

(३) सघ-शासन के एक दो प्रकार के होते हैं—केन्द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारें।

(४) शासन शक्तियों का केन्द्रीय तथा इकाइया की सरकारों के बीच विभाजन होता है। केन्द्रीय शासन के अधिकार-क्षेत्र में मामांय हित तथा राष्ट्रीय महत्त्व के विषय और इकाइयों के अधिकार-क्षेत्र में स्थानीय महत्त्व के विषय रहने हैं।

(५) सघ स्वयं उत्पन्न नहीं हो जाता, अपितु उसका निर्माण किया जाता है।

(६) सघ शासन में लिखित सविधान का होना नितांत आवश्यक है। सविधान द्वारा गठित तथा स्पष्ट विभाजन किया जाता है तथा दोहरी शासन-व्यवस्था का निर्माण किया जाता है।

(७) सघवाद के लिए सविधान कठोर होना चाहिए। सविधान की कठोरता के लिए संशोधन की प्रक्रिया पूर्व निर्धारित रहनी चाहिए।

(८) सघ शासन में सविधान सर्वोच्च होता है। सविधान विधिया का कोई अतिप्रमण नहीं कर सकता है।

(९) सघ-विभिन्न अवयवी राज्या में वीच स्थायी ऐक्य स्थापित करता है।

(१०) केन्द्र तथा इकाइयों के बीच उत्पन्न मतभेदा और सघर्षों को दूर करने और राज्यों तथा नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करने के लिए एक स्वतन्त्र सघीय न्यायालय होता है। यह सविधान का संरक्षक (guardian) होता है।

सघ-शासन के आवश्यक तत्त्व (Essentials of a Federal Government) — सघात्मक सरकार के निम्नलिखित मूल तत्त्व हैं।

(१) लिखित सविधान (A Written Constitution) — सघात्मक सरकार विभिन्न स्वतन्त्र राज्यों के बीच समझौता का परिणाम है। इसमें केन्द्र तथा इकाई राज्यों के बीच शक्तियों का स्पष्ट विभाजन, उसके अधिकार क्षेत्र तथा कृत्या का उल्लेख आवश्यक है। इस हेतु एक लिखित, निश्चित तथा स्पष्ट सविधान का निर्माण होना चाहिए।

(२) सर्वोपरि एवं कठोर सविधान (Supreme and Rigid Constitution) — सघात्मक सरकार का सविधान उसकी सर्वोच्च विधि है। प्रो० ह्वियर के शब्दा में "केन्द्रीय और प्रादेशिक राज्यों की स्थापना जिन शर्तों के आधार पर हुई है और जिन शर्तों के आधार पर दोनों पक्षों के राज्यों को शक्तिया प्राप्त हुई हैं, वे शर्तें दोनों पक्षों की सरकारों पर पूणत बाध्य हैं। सघीय सरकार की स्थापना की यह आवश्यक शर्त है।" तात्पर्य यह है कि सघ-शासन में सविधान सर्वोपरि सत्ता है। उसके उपरान्त के विरुद्ध विधिया का निर्माण नहीं हो सकता है। सविधान की सर्वोपरिता की पहचान उसकी अपरिवर्तनशीलता है। उसमें किसी प्रकार का परिवर्तन लाने के लिए विशेष संशोधन प्रक्रिया का सहारा लिया जाता है। डायसी ने सविधान की कठोरता के विषय में लिखा है कि "सविधान या तो अटल अथवा अपरिवर्तनीय होना चाहिए या उसे कोई ऐसी सत्ता ही बदल सके जो सामान्य विधान-मण्डलों में ऊँची हो। ऐसी उच्च सत्ता

मधीय सत्ता भी हो सकती है और राज्यों की सत्ता भी हो सकती है। किन्तु, उस सत्ता का निर्माण सविधान के वाक्यों के अनुसार होना चाहिए।”

(३) शक्तियों का विभाजन (Distribution of powers) —सघात्मक शासन में केन्द्र तथा इकाइयों के बीच शासन शक्तियों का बँटवारा होना चाहिए। दोनों प्रकार की सरकारों के अधिकार क्षेत्र लिखित, निश्चित तथा स्पष्ट होना चाहिए। अधिकारों के विभाजन की मुख्यतः तीन प्रक्रियाएँ हैं— प्रथम, सविधान में केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ को सूचीबद्ध कर अवशेष-शक्तियों को इकाइयों को दे देना चाहिए। द्वितीय, इसके विपरीत इकाइयों की शक्तियाँ तथा वृत्त्या का उल्लेख हो और अवशेष शक्तियाँ केन्द्र को दे दी जायें। तृतीय, केन्द्र तथा इकाइयों के अधिकारों की पृथक परिगणना कर अवशेष शक्तियाँ केन्द्र या इकाइयों को दे दी जायें या उनका समायोजन निर्धारण हो। भारतवर्ष में एक नयी प्रक्रिया अपनायी गयी है जिसकी तीन सूचियाँ हैं—मध्य सूची (Central list), राज्य सूची (State list) और समवर्ती सूची (Concurrent list)। अविधि के अधिकार केन्द्र को दे दिये गये हैं।

(४) सर्वोच्च न्यायपालिका (Supreme Judiciary) सघात्मक शासन के लिए एक स्वतंत्र तथा सर्वोच्च न्यायपालिका नितान्त आवश्यक है। अवयवी एकको के पारस्परिक झगड़ों का फैसला कराने के लिए तथा नागरिक अधिकारों की रक्षा के लिए एक सघीय न्यायालय की आवश्यकता पड़ती है। यह न्यायानय सविधान का अभिभावक (Guardian) तथा व्याख्याता (Interpreter) और सविधान का सन्तुलन चक्र (Balancing wheel) है। हस्किन के शब्दों में, “सर्वोच्च न्यायानय शासन यंत्र (सघात्मक शासन) में सन्तुलन रखनेवाला पहिया है।” संयुक्त-राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय इन कार्यों का सफलतापूर्वक कर रहा है।

(५) दोहरी शासन-व्यवस्था (Dual polity) —सघात्मक व्यवस्था का एक मुख्य लक्षण दोहरापन है। इसमें दो प्रकार की सरकारें, अलग-अलग सरकारों के लिए अलग-अलग शासन यंत्र, दोहरी नागरिकता आदि होती हैं। कुछ सघों में कई बातों में इकहरी व्यवस्था को भी अपनाया जाता है।

सघ सरकार के निर्माण की प्रक्रिया —सघ सरकार के निर्माण की माधारणतः दो प्रक्रियाएँ हैं—सम्मिलन (Integration) तथा पृथक्करण (Disintegration)। कतिपय स्वतंत्र एवं सावभौम राज्य कुछ सामाय उद्देश्यों जैसे सुरक्षा, व्यापार आदि की प्राप्ति के हेतु परस्पर समझौता कर एक केन्द्रीय शासन की स्थापना करते हैं। स्थानीय महत्त्व के विषयों पर उनका ही पूर्ण नियंत्रण रहता है। उनकी सावभौमिकता सिमट कर केन्द्रीय शासन में चली जाती है, पर कई क्षेत्रों में उनकी स्वायत्तता बनी रहती है। सघ निर्माण की यह प्रक्रिया सम्मिलन की प्रक्रिया कहलाती है। किन्तु वे प्रमुख सघ, जैसे संयुक्त-राज्य अमेरिका, स्विटजरलैंड, आस्ट्रेलिया आदि इसी प्रक्रिया द्वारा निर्मित हुए हैं। पृथक्करण की प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य के विभिन्न प्रांतों को अधिक स्वायत्तता प्रदान कर केन्द्रीय सरकार को केवल कुछ सामाय विषयों की व्यवस्था का उत्तरदायित्व दे दिया जाता है, जैसे—सुरक्षा, वैदेशिक नीति, व्यापार, आवागमन आदि। इस प्रक्रिया द्वारा एकात्मक सरकार को सघात्मक सरकार में परिवर्तित कर दिया जाता है। कनाडा, राजिन, भारत आदि सघों का निर्माण इसी प्रक्रिया द्वारा हुआ है।

सघ और राज्य-मण्डल (Federation and Confederation) — जब विभिन्न प्रभुत्व-सम्पन्न (Sovereign) राज्य कुछ निश्चित उद्देश्यों के लिए अंतर्राष्ट्रीय समझौते द्वारा एक संस्था की स्थापना करते हैं तो उसे राज्य-मंडल की संज्ञा दी जाती है। हॉल ने राज्य-मंडल की परिभाषा देते हुए कहा है कि “राज्य-मण्डल ऐसे स्वतन्त्र और संप्रभु राज्यों का सघ है जो सदैव के लिए कुछ उद्देश्यों के हेतु अपनी स्वतन्त्रता को त्याग देते हैं और साझे की सरकार में इस प्रकार मिले होते हैं कि राज्य-मण्डल अन्तर्राष्ट्रीय राज्य का स्वरूप धारण कर लेता है।” अन्तर्राष्ट्रीय विधि के प्रतिष्ठित वेत्ता आपेनहेम के शब्दा में, “राज्य-मण्डल में कई प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य सम्मिलित होते हैं। उनका राज्य-मण्डल बनाने का उद्देश्य होता है, तथा अपनी आंतरिक और वैदेशिक स्वतन्त्रता को कायम रखना। तदर्थ वे एक प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय संधि भी करते हैं। उक्त संधि के द्वारा जो सघ बनता है उसको सदस्य राज्यों के ऊपर कुछ अधिकार अवश्य मिल जाते हैं किन्तु उक्त सदस्य राज्यों के नागरिक किसी प्रकार राज्य मण्डलीय संगठन के प्रति वफादार नहीं होते।”¹

बहुत-से विद्वान सघ और राज्य मंडल को एक ही मानते हैं। इसके दो मुख्य कारण हैं। पहला यह कि दोनों शब्द एक ही धातु से निकले हैं। दूसरा कारण दोनों शासन-व्यवस्थाओं के बीच अनेक समानताएँ हैं, जैसे—सघ और राज्य मण्डल दोनों का निर्माण विभिन्न राज्यों के कुछ उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु सम्मिलन से होता है, दोनों में एक पन्द्रोय शासन की स्थापना होती है। फिर भी दोनों पद्धतियों में मौलिक अन्तर है —

(१) सघ शासन की इकाइयाँ स्वतन्त्र तथा संप्रभुता-सम्पन्न नहीं होती हैं। सघ निर्माण के पश्चात् उनकी संप्रभुता केन्द्रीय सरकार को सौंप दी जाती है। इसके विपरीत राज्य मंडल के सदस्य राज्य स्वतन्त्र तथा संप्रभु होते हैं। वे न तो नये राज्य का निर्माण करते हैं और न अपनी संप्रभुता का त्याग ही।

(२) सघात्मक शासन में एक राष्ट्रीयता होती है, सघीय विधियाँ होती हैं और सघीय नागरिकता होती है। लेकिन, राज्य मंडल में एक राष्ट्रीयता होती है, न एक नागरिकता, सघीय न्यायपालिका और न व्यवस्थापिका। तात्पर्य यह कि सघात्मक व्यवस्था एक पूर्ण राष्ट्र की रचना करती है, जबकि राज्य-मंडल केवल एक सामान्य संगठन का।

(३) सघ की रचना का आधार एक सविधान हाता है जो सघ तथा एक-एक राज्यों के पारस्परिक सम्बन्ध का निर्माण करता है। इसके विपरीत राज्य मंडल की रचना का आधार कोई सविधान नहीं है, यह एक अंतर्राष्ट्रीय संधि या समझौते से की जाती है।

(४) सघ-शासन एक स्थायी व्यवस्था है और राज्य मंडल अस्थायी। सघीय इकाइयाँ सघ-राज्य से पृथक् नहीं हो सकती हैं, जबकि राज्य मंडल के सदस्य राज्यों का उनसे पृथक् होने का अधिकार है। उद्देश्य-पूर्ति के बाद राज्य मंडल का विघटन भी किया जा सकता है।

1 “A confederacy consists of a number of full sovereign states linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognised international treaty into a union with organs of its own, which are vested with a certain power over the member states, but not over the citizens of these states”

(५) सघ शासन मे यद्यपि केन्द्रीय सरकार राज्यों के बीच समझौता या परिणाम है, फिर भी इसका आधार सविधान है। अवयवों इकाइयों न तो उमे नष्ट कर सकती हैं और न वैधानिक सशोधन के बिना उसके अधिकारों में कमी-बेशी ही की जा सकती हैं। उसके विपरीत राज्य-मंडल का केन्द्रीय शासन-यत्र सदस्य राज्यों द्वारा नष्ट किया जा सकता है और उसकी शक्तियों को घटाया जा सकता है।

निष्पत्त राज्य-मंडल एक ढीला-ढाला (loose) सघ है। आज की प्रवृत्ति पूरा सघ-शासन की ओर है, राज्य-मंडल भी सघ में परिवर्तित होते जा रहे हैं। संयुक्त-राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड में राज्य मंडल के स्थान पर सघ-शासन की स्थापना हुई है।

संसदीय शासन तथा अध्यक्षतात्मक शासन

(Parliamentary Government and Presidential Government)

शासन का एक वर्गीकरण शासन के कार्यों (Functions) के आधार पर भी किया जाता है। इसमें अनुसार भी शासन के दो रूप होते हैं—एक संसदीय शासन और दूसरा अध्यक्षतात्मक शासन। यह विभाजन शासन के तीन प्रधान अंगों—व्यवस्थापिका, कायपालिका और याय-पालिका—के पारस्परिक सम्बन्धों के आधार पर किया जाता है। यदि व्यवस्थापिका और कायपालिका का एकीकरण (Integration) कर दिया जाता है तथा कायपालिका व्यवस्थापिका के नियंत्रण में कार्य करती है एवं पूर्ण रूप से उसके प्रति उत्तरदायी रहती है तो उस सरकार को संसदीय सरकार (Parliamentary Government) कहते हैं। यदि व्यवस्थापिका और कायपालिका एक दूसरे से पृथक् होकर स्वतंत्र रूप से कार्य करती है और कायपालिका व्यवस्थापिका से पृथक्करण के सिद्धांत (Separation of Powers) के आधार पर स्वतंत्र रहती है तो ऐसी सरकार को अध्यक्षतात्मक सरकार (Presidential Government) कहते हैं। बेजहॉट दोनों प्रकार की सरकारों का अंतर इन शब्दों में बतलाता है—“व्यवस्थापिका और कायपालिका शक्तियों की एक-दूसरे से स्वतंत्रता अध्यक्षतात्मक सरकार का विशिष्ट लक्षण है और इन दोनों का एक दूसरे से संयोग तथा घनिष्ठता संसदीय सरकार का।”¹

संसदीय शासन

विशेषताएँ (Features) —संसदीय शासन को उत्तरदायी शासन (Responsible Government) तथा मन्त्रिमंडलात्मक सरकार (Cabinet Government) भी कहते हैं। इसके अंतर्गत सरकार के तीनों अंग एक-दूसरे पर निर्भर रहते हैं, व्यवस्थापिका और कायपालिका का एकीकरण किया जाता है तथा कायपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। राज्याध्यक्ष नाममात्र का शासन का प्रधान (Nominal Head of the State) होता है और वास्तविक शक्ति विधायिका के प्रति उत्तरदायी मन्त्रपरिषद के हाथ में रहती है। गार्नर ने मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति को सरकार की परिभाषा देते हुए कहा है कि सांसद सरकार वह व्यवस्था है जिससे वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल-विधान मण्डल और उसके एक

1 “The independence of the legislative and executive powers is the specific features of the Presidential Government just as fusion and combination is the precise principle of the Government”

लोकप्रिय सदन के प्रति तथा अन्त में निर्वाचको के प्रति अपनी राजनीतिक नीतियों एवं कार्यवाहियों के प्रति उत्तरदायी होती है।¹ इंग्लैंड को इस प्रकार की सरकार की जननी कहा जाता है। आज जबकि प्रजातान्त्रिक देशों में ऐसी सरकार पायी जाती है, जैसे—इंग्लैंड, भारत आदि। इस प्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

(१) **संवैधानिक प्रधान (Constitutional Head)** — साम्प्रदायिक अन्तर्गत राज्य का प्रधान संवैधानिक प्रधान होता है, वह केवल नाम-मात्र (Nominal) का राज्याध्यक्ष होता है। वह केवल राज्य का प्रधान होता है, शासन का प्रधान नहीं। राज्याध्यक्ष की हैसियत से सिद्धान्ततः उसमें शासन की सारी शक्तियाँ निहित रहती हैं, लेकिन वास्तविकता यह है कि व्यवहार में उसकी शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है, उदाहरणार्थ, इंग्लैंड तथा भारत में नमः सम्राट् तथा राष्ट्रपति नाम-मात्र के राज्याध्यक्ष हैं।

(२) **कायपालिका तथा व्यवस्थापिका में संयोग (Fusion between Executive and Legislature)** — संसदीय शासन में कायपालिका तथा व्यवस्थापिका में अभिन्न सम्बन्ध रहता है। मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं, वे व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं, व्यवस्थापिका मन्त्रिपरिषद् भंग कर सकती है तथा उसके सदस्यों को अपदस्थ कर सकती है, नाद विवाद, अविश्वास के प्रस्ताव, 'बाम रोको' प्रस्ताव, प्रश्नोत्तर आदि उपकरणों द्वारा विधायिका मन्त्रिपरिषद् को नियंत्रित करती है। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् का जन्म, जीवन और मरण व्यवस्थापिका की इच्छा पर आश्रित है, दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका की बैठकों में भाग लेते हैं तथा वाद-विवाद में हाथ बँटाने हैं, मतदान में भाग लेते हैं तथा व्यवस्थापिका का नेतृत्व करते हैं। मन्त्रिमण्डल दल व्यवस्था द्वारा तथा लोकप्रिय सदन को भंग करने के अधिकार द्वारा व्यवस्थापिका को नियंत्रित करता है। इस प्रकार व्यवस्थापिका तथा कायपालिका से घनिष्ठ सम्बन्ध है। वेजहॉट के शब्दों में, "मन्त्रिमण्डल वह कड़ी है जो दो भागों को जोड़ती है और जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के बीच गठ-बन्धन करती है।"² समुद्र सरकार की सफलता व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के पूर्ण समन्वय तथा सहयोग पर निर्भर करता है।

(३) **मन्त्रिमण्डल में एकता (Unity)** — मन्त्रिमण्डल एक इकाई है। इसके सदस्य अलग-अलग नहीं, बल्कि एक सामूहिक (Collective) रूप प्रस्तुत करते हैं। उनमें आंतरिक मतभेद जो हो, लेकिन जनता के समक्ष वे ऐसे समूह के रूप में आते हैं जिसमें पूर्ण मतैक्य है। किसी बात पर वे उस निष्पत्ति के विरुद्ध नहीं घोल सकते, सभी मन्त्रिजनता तथा व्यवस्थापिका के समक्ष एक ही स्वर में बोलेंगे।

1 "Cabinet Government is that system in which the real executive—the Cabinet or ministry—is immediately and legally responsible to the legislature or one branch of it (usually the more popular chamber) for its political policies and acts immediately or ultimately responsible to the electorate."

— Garrow

2 "A hyphen that joins a buckle, that fastens the executive and legislative department together"

— Bagehot

(४) सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) — मसदीय शासन को सबसे प्रमुख विशेषता मंत्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व है। मंत्रिमण्डल एक इकाई (Unit) है। इसमें सभी सदस्य अलग-अलग नहीं अपितु सामूहिक रूप में व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। किसी मंत्री के कार्य के लिए अकेला वही मंत्री उत्तरदायी नहीं होता, बल्कि सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल उत्तरदायी होता है। एक मंत्री की असफलता सभी मंत्रियों की असफलता है। किसी एक मंत्री की गलती के लिए सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव होता है और समस्त मंत्रिमण्डल अपदस्थ हो जाता है। सभी मंत्री एक साथ डूबते-उतरते हैं। थाने में, सामूहिक उत्तरदायित्व का तात्पर्य है एक सब के लिए और सब एक के लिए।

(५) प्रधान मंत्री का नेतृत्व (Leadership of the Prime Minister) — प्रधान मंत्री का मंत्रिमण्डल में विशिष्ट स्थान है। वह मंत्रिमण्डल का नेता है, वह एक टीम का कप्तान है। वह मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र है। अन्य मंत्री उससे निवृत्त नहीं रहते हैं, प्रधान मंत्री के इच्छाप्रयत्न ही के मन्त्री-पद पर रह सकते हैं तथा उनके त्याग-पत्र देने पर सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल अपदस्थ हो जाता है। व्यवहार में मंत्रिमण्डल की नीति प्रधानमन्त्री की नीति है मंत्रिमण्डल का सब प्रधान मंत्री के कार्य है।

(६) गोपनीयता (Secrecy) — मंत्रिमण्डल की कार्यवाही गुप्त रहती है। सभी मंत्री गोपनीयता की शपथ ग्रहण करते हैं। मंत्रिमण्डल की कार्यवाही निम्न आदि को सभी मंत्री गुप्त करते हैं। अपनी मत-विभिन्नता को वे जनता के समक्ष व्यक्त नहीं कर सकते और न मंत्रिमण्डल की कार्यवाही की सूचना ही जनता को दे सकते हैं।

(७) राजनीतिक सजातीयता (Political Homogeneity) — मंत्रिमण्डल की राजनीतिक सजातीयता का अर्थ है कि सभी मंत्री एक ही राजनीतिक विचार और सिद्धान्त के हों। इसके लिए यह आवश्यक है कि साधारणतः वे एक ही राजनीतिक दल के हों। मंत्रिमण्डल की सजातीयता, उसकी एकता, सामूहिक उत्तरदायित्व तथा उनकी कार्यवाही की गोपनीयता के कारण आवश्यक है। सभी मंत्री परिस्थितिकर विभिन्न दलों को मिला-जुलाकर संयुक्त-मंत्रिमण्डल (Coalition Ministry) का निर्माण होता है, लेकिन यह मसदीय शासन के अनुकूल नहीं है।

अध्यक्षात्मक शासन

(Presidential Government)

अध्यक्षात्मक शासन का अर्थ और विशेषताएँ — अध्यक्षीय प्रणाली का आधार त्रिविधता के पृथक्करण (Separation of Powers) का सिद्धान्त है। इसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों एक दूसरे से विलुक्त पृथक् और स्वतंत्र होती हैं। राष्ट्रपति तथा उसके प्रतिनिधि विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते वे उसकी बैठक में भाग नहीं लेते और न तो व्यवस्थापिका के प्रति वे उत्तरदायी ही होते हैं। राष्ट्रपति तथा उसके मंत्रिमण्डल का कार्य कार्यपालिका द्वारा निश्चित रहता है। इसके भीतर इन्हें व्यवस्थापिका पदच्युत नहीं कर सकता है। इसी प्रकार व्यवस्थापिका भी अपने गठन, कार्यकाल तथा कार्यवाहियों के मामले में कार्यपालिका से पृथक् तथा स्वतंत्र रहती है। अध्यक्षीय प्रणाली में राज्य का प्रधान नाम

मात्र का अध्ययन नहीं होता है, बल्कि वह वास्तविक कार्यपालिका भी होता है। वह साधारणतया जनता द्वारा निर्वाचित होता है। गार्नर ने इस व्यवस्था की परिभाषा देते हुए कहा कि 'अध्यक्षात्मक सरकार वह व्यवस्था है जिसमें कार्यपालिका (अध्यक्षात्मक और उसके मंत्रियों सहित) अपने कार्यकाल तथा राजनीतिक नीतियों के लिए व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र रहती है।'¹

अध्यक्षात्मक प्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) शक्तियों का पृथक्करण — सरकार के तीन अंग-कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका—एक-दूसरे से पृथक् तथा स्वतन्त्र रहते हैं। कार्यपालिका के सदस्य न तो विधान-मण्डल के सदस्य होते हैं और न उसके प्रति उत्तरदायी हैं। विधायिका का कार्य है, कानून बनाना और कार्यपालिका का कार्य कानून को लागू करना। सरकार के ये अंग एक-दूसरे के अधीन नहीं बल्कि समक्ष हैं।

(२) राज्याध्यक्ष की स्थिति — राज्याध्यक्ष राज्य और सरकार दोनों का प्रधान होता है। वह राष्ट्र का प्रतीक तो होता ही है साथ-ही उसकी शक्ति भी वास्तविक होती है। सदस्यीय पद्धति के विपरीत वह राज्य का वास्तविक प्रधान (Real Head) होता है। उसका निर्वाचन प्रायः जनता द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए होता है। उनकी कार्यवधि सविधान द्वारा ही निश्चित कर दी जाती है। इस अवधि के अंतगत उसे महाभियोग (Impeachment) के अलावा किसी भी प्रकार से अपदस्थ नहीं किया जा सकता।

(३) उत्तरदायित्व का अभाव — सदस्यीय प्रणाली के विपरीत अध्यक्षात्मक प्रणाली कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती है। विधान-सभा न तो उमम प्रश्न ही पूछ सकती है और न उसे अविश्वास प्रस्ताव द्वारा पदच्युत ही कर सकती है।

(४) मन्त्रिमण्डल का अभाव — अध्यक्षात्मक पद्धति में वस्तुतः मन्त्रिमण्डल नहीं होता। सिर्फ राष्ट्रपति की सहायता पहुँचाने तथा सलाह देने के लिए कुछ सचिव होते हैं। सदस्यीय पद्धति की भाँति वे एक इकाई या टीम का निर्माण नहीं करते हैं। मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, उनके आज्ञानुसार काम करते हैं तथा उसकी इच्छापर्यन्त अपने पद पर रहते हैं। विधानमण्डल से मन्त्रियों का कोई सम्बन्ध नहीं रहता।

सारांश

सरकार के अनेक स्वरूप हैं। राजतंत्र का अर्थ उस शासन से है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में रहती है। राजतंत्र के दो रूप हैं—निरंकुश राजतंत्र और सीमित राजतंत्र। कुलीनतंत्र का अर्थ है थोड़े से सर्वश्रेष्ठ वर्ग के व्यक्तियों का शासन। प्रजातंत्र शासन का वह स्वरूप है जिसमें शासन सत्ता स्वयं जनता के हाथ में रहती है और उसका प्रयोग वह स्वयं करते हैं। व्यापक अर्थ में प्रजातंत्र एक विशेष प्रकार का शासन है एक सामाजिक व्यवस्था का सिद्धान्त है, एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति है तथा

I "Presidential Government is that system in which the executive (including both the head of State and his ministers) is continuously independent of the Legislature in respect to the duration of his or their tenure and irresponsible to it for his or their politics"

—Garner,

आर्थिक आदेश है। इसके दो भेद हैं—प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र। अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति को सरकार होता है जो अपनी शक्ति को स्थापना बल द्वारा या जनसम्मति द्वारा या दोनों के मिश्रण द्वारा करता है। एकात्मक सरकार में राज्य की समस्त शासन शक्ति एक के द्वाय सरकार में निहित रहती है। एकात्मक सरकार में सत्ता एक शक्ति का एक भाग समीय इच्छाओं में निहित रहता है और दूसरा भाग केन्द्र में जो क्षेत्रीय इच्छाओं के समुदाय द्वारा जान बूझ कर संगठित की जाती है। संसदीय सरकार में व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका का एकीकरण किया जाता है तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। अ-व्यवस्थापक शासन में व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका एक दूसरे से स्वतन्त्र रहती हैं तथा राष्ट्रपति शासन का वास्तविक प्रधान होता है।

प्रश्न

१. सरकार के विभिन्न स्वरूपों तथा उनके लक्षणों की चर्चा कीजिये।



ब्रिटेन का संविधान
(The Constitution of Britain)

॥ श्री गणेशाय नमः ॥
॥ श्री गणेशाय नमः ॥

"Civilised man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt, his Algebra from Moors, his sculpture from Greece and his laws from Rome But for his political organisation he owes mostly to English models"
—Munro

सामान्य पृष्ठभूमि (General Background)

१

समाज शास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व—	आकार तथा सामुद्रिक घिरावट, जातीय एक-रूपता, विपमना-उत्पादक तत्त्व, सरकार का अटूट एवं विकसित रूप, ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट, कुलीनता से प्रजातन्त्र, राजनीतिक विचारों का धर्म व्यवस्था ।
राजनीतिक विचार और सविधान—	रूढ़िवाद, उदारवाद, समाजवाद ।
सविधान का महत्त्व—	प्राचीन एवं मौलिक सविधान, विश्वव्यापी प्रभाव, भारतीयों के लिए विशेष । महत्त्वपूर्ण स्वतन्त्रता का द्योतक ।
संवैधानिक सिद्धान्त—	ससद् की सर्वोच्चता, शक्तियों का सामंजस्य, राजा और प्राउन, विधि का शासन ।

१ समाज शास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व (Sociological Factors)

सविधान की आत्मा तथा उसका त्रियात्मक रूप समाजशास्त्रीय तत्त्वों द्वारा निर्धारित होते हैं। समाजशास्त्र के अतगत भौगोलिक वातावरण, निवासी, आर्थिक त्रियाणें और उनके रूप, धर्म, संस्कृति, कला तथा विभिन्न विचारधाराओं का अध्ययन किया जाता है। इन तत्त्वों का सक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किये बिना किसी भी राष्ट्र की शासन प्रणाली का समुचित चान असम्भव ता नहीं, कठिन अवश्य है।

विशेष कर ब्रिटिश सविधान के अध्ययन के सिलसिले में इनका महत्त्व और भी बढ़ जाता है। ग्रेट ब्रिटेन एक स्वयंभू (Suigeneris) राष्ट्र है। यह सिर्फ यूरोप का एक टुकड़ा नहीं, बल्कि विश्व का केन्द्र रहा है। विश्व राजनीति तथा व्यापार की यह धुरी (axis) रह चुका है। अतः इसे एक द्वीप के रूप में देखना गलत होगा। यह अपने आप में एक अनोखा विश्व है जिसकी निजी विशेषताएँ हैं तथा अन्य राष्ट्रों से पृथक् सामाजिक दशाएँ हैं, जिनका सविधान के निर्माण में काफी हाथ रहा है।

(i) आकार तथा सामुद्रिक घिरावट — ग्रेट ब्रिटेन एक छोटा द्वीप है। इसका क्षेत्रफल एक लाख वर्गमील से कम है जो फ्रांस का तो पाचवा, संयुक्त राज्य अमेरिका का तासवाँ तथा सोवियत रूस का अस्सीवाँ भाग है। इसका छोटा आकार सरकार की एकात्मकता (Unitariness) तथा केन्द्रीयकरण का प्रमुख कारण है। आधुनिक युग में तो पूरा देश एक ऐसी छोटी इकाई बन गया है जिसका आसानी से निरीक्षण किया जा सकता है तथा एक कोने से दूसरे कोने में पहुँचा जा सकता है। आवागमन का साधन बहुत ही आसान हो गया है। जल, बल तथा वायुमार्ग के विकास के कारण पूरा देश जुटकर एक हो गया है। रेडियो, टेलीविजन, पैसे इत्यादि आधुनिक संचार साधनों ने केन्द्रीय नियंत्रण तथा देश के एकीकरण को पूर्ण कर दिया है। इसके अलावे नागरीकरण, औद्योगीकरण तथा आबादी के घनत्व (७०० प्रति वर्गमील) ने घामान प्रणाली पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। सरकार ने समक्ष नयी समस्याएँ पैदा हुई हैं तथा घामानों और जनता में निकटतम सम्बन्ध स्थापित हो गया है। इस देश की स्थिति बहुत महत्वपूर्ण है। चारों ओर समुद्र में घिरा होने के कारण ब्रिटिश जनता अपने को सुरक्षित अनुभव करती रही है। सामुद्रिक स्थिति के कारण ही ग्रेट ब्रिटेन जन शक्ति के क्षेत्र में सदा से सब शक्तिशाली राज्य तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का केन्द्र रहा है। इसकी सामुद्रिक स्थिति ने ब्रिटेन के इतिहास और उसके सवैधानिक विकास को पर्याप्त रूप में प्रभावित किया है। जातशास्त्रिक संस्थाओं के विकास में भी भौगोलिक स्थिति का पर्याप्त हाथ रहा है। उसके कारण ही जनतन्त्रात्मक पद्धति के दो अनुसंधान-आंतरिक अशान्ति एवं बाह्य आक्रमण का भय—का वह मफनतापूर्वक सामना कर सका।

(ii) जातीय एकरूपता — ब्रिटिश शासन प्रणाली पर ब्रिटेनवासियों की जातीय एकरूपता (Homogeneity of population) का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। रूस, अमेरिका आदि देशों की तरह इंग्लैंड में विभिन्न जातियाँ नहीं हैं, न तो विभिन्न भाषाएँ या मस्त्रियाँ ही हैं। यह महान् राजनीतिक महत्व की बात है कि सभी ब्रिटेनवासी ईसाई धर्म के अनुयायी हैं, व्यक्तिगत तथा सामाजिक जीवन में इसका अनुसरण करते हैं। भाषा और साहित्य भी ब्रिटेनवासियों के जीवन में विशेष अर्थ रखते हैं। उन्होंने नैतिक, धार्मिक तथा राजनैतिक एकता को बनाये रखा है। अतः वे, जलवायु का भी समीकरणीय प्रभाव है। इस कारण जीवन, उद्योग तथा अन्य बातों में सम्बन्धित दृष्टिकोणों में एकता आती है। ग्रेट ब्रिटेन में विभिन्न क्षेत्रों में एकरूपता के विपरीत अमेरिका तथा रूस में हम उन तरफों को पाते हैं जो विभिन्नता और विषमता पैदा करते हैं। इन देशों में हम विभिन्न जातियाँ, रंग, भाषा या जनजात पाते हैं।

(iii) विषमता-उत्पादन तत्त्व — लेकिन ब्रिटेन में कुछ ऐसे समाजशास्त्रीय तत्त्व हैं जो विषमता (Diversity) पैदा करते हैं। पूँजीवाद आर्थिक व्यवस्था का आधार है। इसमें राष्ट्र की राजनीतिक एकता का भी रूपों में घटा पहुँचाया है। प्रथम, पूँजीवाद न सम-विभिन्नता को जन्म दिया है—घनिष्ठ वर्ग और गरीब वर्ग के रूप में। द्वितीय, व्यवसाय तथा नौकरी के क्षेत्र में भी विषमता पायी जाती है। घनिष्ठ वर्ग के व्यक्ति ही उच्च शिक्षा पा सकते हैं तथा ऊँचे आदर पा सकते हैं। तृतीय, व्यक्तिगत या सामुदायिक तन्त्रात्मकता तथा सामाजिक तन्त्रात्मकता में भी प्रतिनूलता पायी जाती है। लेकिन यह आंतरिक विषमताओं के बीच

प्रजातांत्रिक व्यवस्था के कारण एकरूपता तथा एकता पैदा हो गयी है। प्रत्येक व्यक्ति का स्वतंत्र रूप से विकास का अवसर मिलता है तथा सभी लोगों का जीवन स्तर काफी ऊँचा हो गया है। फलस्वरूप उपर्युक्त विपमताओं का बुरा प्रभाव नहीं पड़ता है।

(iv) सरकार का अटूट एवं विकसित रूप — ब्रिटिश शासन-प्रणाली तथा उसकी राजनैतिक संस्थाएँ संविधान के अनवरत विकास (Unbroken development) के परिणाम हैं। कम-से-कम एक हजार वर्ष के इतिहास पर दृष्टिपात करने में हम एक तथा अटूट राजनैतिक व्यवस्था पाते हैं। ब्रिटनवासियों ने भूत को कभी भी समूल नष्ट नहीं किया, एवम नवीन सामाजिक, आर्थिक या राजनैतिक सिद्धांतों को जनता पर नहीं लादा, बल्कि प्राचीन व्यवस्था में समय तथा आवश्यकता के अनुसार सुधार लाया और उसे नया रूप दिया। विकास की इस प्रवृत्ति के पीछे ब्रिटिश जाति की प्रवृत्ति का मुख्य हाथ रहा है। यह जाति समशीलता में विश्वास करती है तथा सैद्धान्तिक में न पड़कर केवल व्यावहारिक पहलू को ही ध्यान में रखती है। दूसरी उल्लेखनीय बात संसदीय प्रणाली का पालन करना है। राष्ट्रीय संस्कृति तथा राजनैतिक दृढ़ता का विकास का लक्ष्य रहा है—‘भद्र प्रजातांत्रिक नागरिक’ (Decent Democratic Citizen) तथा संसदीय व्यवस्था की स्थापना करना।

(v) ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट — ज्येष्ठत्व (Primogeniture) के सिद्धान्त, पारिवारिक व्यवस्था तथा ट्रस्ट (Trust) प्रणाली का भी राष्ट्र के राजनैतिक जीवन पर पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। नामन विजय ने ज्येष्ठत्व के सिद्धान्त का स्थापित किया जिसके फलस्वरूप ममाज में एक बुलीन वर्ग का जन्म हुआ। फ्रांस के विपरीत इंग्लैंड में इस वर्ग में सवैधानिक विकास में सहयोग दिया। इस वर्ग के प्रतिनिधि जनता के प्रतिनिधि के रूप में लाकसभा में बैठने लगे। फलस्वरूप लोकसभा सम्पूर्ण राष्ट्र की प्रतिनिधि-संस्था बन गयी और ‘लाकसभा केवल वर्गीय तथा निहित हितों की संस्था रह गयी। इस प्रकार लोकसभा के माध्यम से जनता की संप्रभुता की विजय हुई। पारिवारिक व्यवस्था के सम्बन्ध में उल्लेखनीय बात यह है कि भारतीय परिवार के प्रतिकूल ब्रिटिश परिवार या ढाचा ढीला-ढाला है। अतः, प्रत्येक व्यक्ति परिवार को तुलना में सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति अधिक प्रेम तथा भक्ति दिखलाता है। फलतः, राष्ट्रीय एकता का बल मिलता है। इसी प्रकार ट्रस्ट के सिद्धान्त में भी शासन प्रणाली पर प्रभाव डाला है। ट्रस्ट के अन्तर्गत एक व्यक्ति नाबालिग या गणक व्यक्ति को भलाई के लिए कार्य करता है। सामाजिक जीवन में भी ट्रस्ट के सिद्धान्त का समावेश हो गया है। लॉक ने कहा भी था कि ‘सरकार एक ट्रस्ट है।’

(vi) कुलीनतंत्र से प्रजातंत्र — शासन प्रणाली की वर्तमान रूपरेखा पर शक्ति और उत्तरदायित्व के ऐतिहासिक उत्तराधिकार का भी पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। पुरखा का राजनैतिक आचरण वर्तमान आचरण को निर्दिष्ट करता है। ब्रिटेन में शासन शक्ति और शासन-उत्तरदायित्व पहले राजतंत्र तथा कुलीनतंत्र (Aristocracy) के हाथ में था। लेकिन धीरे-धीरे यह जनता के हाथ में चला आया और प्रजातंत्र की स्थापना हो गयी। सत्ता का यह हस्तान्तरण रूस या फ्रांस की तरह आकस्मिक या आन्तिकारी रूप में नहीं हुआ बल्कि क्रमिक विकास का यह परिणाम था। कुलीनतंत्र समय के अनुसार अपना रंग बदलने लगा और प्रजातंत्र के साथ मिलकर एक हो गया। कुलीनतंत्र ने प्रजातंत्र को आगे बढ़ाया, सुधार तथा नेतृत्व प्रदान किया। इस प्रकार कुलीनतंत्र और प्रजातंत्र के समन्वय से एक नयी व्यवस्था तथा एक नया समाज पैदा हुआ।

(vii) राजनीतिक विचारक — संविधान पर राजनीतिक विचारको का भी प्रभाव पड़ता है। इस में माक्स, जर्मी म हगल और माक्स, फ्रांस म रूसो अमेरिका म हमिल्टन और जेफसन तथा भारत म महात्मा गांधी के नाम विशेष उल्लेखनीय हैं। इसी प्रकार ब्रिटिश संविधान भी राजनीतिक विचारों से प्रभावित हुआ। इसका उल्लेख हम पृथक् करगें।

(viii) धर्म-व्यवस्था — ब्रिटिश म धर्म-व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता यह है कि धर्मों प पारस्परिक मत विभाजन व साथ-साथ आधारभूत एवता रही है।

अनॉस्ट वाकर के विचार म धर्म व्यवस्था की यह विशेषता ब्रिटेन म ससदीय जनतंत्र का आधार रही है। समदीय जनतंत्र का एक मूलभूत सिद्धांत यह है कि समाज के प्रभावशाली वर्ग मौलिक बातों पर एकमत हों। परन्तु, अर्थ साधारण बातों में जनमें प्रबल मत-वैभिय पाया जाता है। धार्मिक सभ्य ने संवैधानिक विकास के लिए पृष्ठभूमि का काम किया। ब्रिटिश में समदीय पद्धति ही अनेक विशेषताएँ इसके ही परिणाम ह। धार्मिक आन्दोलन में ही ससदीय सरकार के लिए अत्यावश्यक राजनीतिक दलों का उदय हुआ। सम्राट् के गौरव को बढ़ाने तथा कायम रखने म धर्म का प्रमुख हाथ रहा है।

२ राजनीतिक विचार और संविधान

(Political Ideas and the Constitution)

ब्रिटिश संविधान, जो सदियों म विकसित हुआ है तीन प्रमुख राजनीतिक विचार-धाराओं का समन्वय करता है—रूढ़िवाद (Conservatism), उदारवाद (Liberalism) और समाजवाद (Socialism)।

(1) रूढ़िवाद — रूढ़िवादी परम्परागत संस्थाओं और सिद्धान्तों के पोषक हैं। व नयी खोज और राजनीतिक प्रयोगों का शका की दृष्टि से देखते हैं। अनुभव के आधार पर स्थापित संस्थाओं के पक्ष में वे रहते हैं। रूढ़िवादियों के मत में समय समय पर परिवर्तन आवश्यक है लेकिन परिवर्तन ऐसा हो कि अधिक परम्परागत संस्थाओं की रक्षा की जा सके। अठारहवीं शताब्दी में बर्क (Burke) ने रूढ़िवादी की जब को जमाने म बहुत हाथ बँटाया। उनका कहना था कि प्राचीन संस्थाओं म सदियों की बुद्धि है। इसलिए वात्पनिक सिद्धांतों के आधार पर उनमें आकस्मिक परिवर्तन लाना खतरा में खाली न होगा। इस प्रकार रूढ़िवाद क्रमबद्ध और स्वाभाविक विकास के पक्ष में है। ब्रिटिश संविधान का विकास इसी रूप म हुआ भी है। उन्नीसवीं शताब्दी म रूढ़िवादियों को प्रजातंत्र और औद्योगिककरण की नयी मांगों का सामना करना पड़ा। उन्होंने सतुलन और बुद्धिमत्ता से काम लिया। प्राचीन सिद्धांतों और संस्थाओं की रक्षा को ध्यान में रखते हुए आवश्यक परिवर्तन लाये गये। नयी परिस्थितियों के साथ समझौता ब्रिटिश संवैधानिक विकास की प्रमुख विशेषता रही है। अर्थ उल्लेखनीय बात यह है कि उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम काल म ब्रिटिश साम्राज्य बहुत जोरों से बढ़ा जिसके चलते साम्राज्यवाद रूढ़िवाद का अभिन्न अंग बन गया। अतः, यद्यपि आजकल रूढ़िवादी दल न साम्राज्य के सम्बन्ध म बहुत उदार रूप अपनाया है, फिर भी साम्राज्यवादी नीति रूढ़िवाद की एक प्रमुख विशेषता मानी जाती है।

(ii) उदारवाद — ग्रेट-ब्रिटेन की राजनीति म उदारवाद का बहुत महत्पूर्ण स्थान रहा है। उदारवादी विचारकों ने ब्रिटिश राजनीति को नयी दिशा दी और संविधान को

उदार बनाया। उनमें जॉन लॉक (John Locke) को प्रथम स्थान दिया जाता है। लॉक ने बतलाया कि सभी मनुष्य समान हैं, उन्हें जीवन, स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति के प्राकृतिक अधिकार प्राप्त हैं, सरकार इन अधिकारों की रक्षा के हेतु एक सगठन है, सरकार का सगठन ऐसा होना चाहिए कि उसका दायरा इतना सीमित हो कि वह अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न कर सके। उसी उद्देश्य से लॉक ने शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत तथा ससदात्मक प्रणाली के सिद्धांत का प्रतिपादन किया। लॉक के सभी सिद्धान्त आगे चलकर ब्रिटिश संविधान की आधारशिला बन गये। लॉक के बाद ब्रिटिश संविधान को उदारवादी बनाने में उपयोगितावादियों (Utilitarians) का नाम आता है। जेरीमी बेन्थम (Jeremy Bentham) और जॉन स्टुवर्ट मिल (John Stuart Mill) इस विचारधारा के प्रमुख प्रणेता थे। बेन्थम ने प्राकृतिक अधिकार के सिद्धान्त को बेकार बतलाया और 'अधिकतम लोगों का अधिकतम सुख' (Greatest happiness of the greatest number) के सिद्धांत को जन्म दिया। सुख की मात्रा निश्चित करने में प्रत्येक व्यक्ति की गणना 'एक और एक इकाई' के रूप में की जानी चाहिये। इसी प्रकार प्राकृतिक अधिकार के सिद्धांत को मायना नहीं दान के बावजूद बेन्थम इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि सभी मनुष्य समान हैं। लेकिन ब्रिटिश राजनीति पर बेन्थम का प्रभाव एक राजनीतिक सुधारक के रूप में अधिक पड़ा। जन सरकार और बहुमतशासन का उसने जोरदार समर्थन किया। समाजवादियों की तरह व्यक्तियों के सुख के लिए राज्य कोई भी कार्य कर सकता है। लेकिन मिल ने, जो बेन्थम का शिष्य था, व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए राज्य के कार्य-क्षेत्र को सीमित करना चाहा। फिर भी, उसकी आर्थिक सुधार की योजनाएँ उसे एक समाजवादी बना देती हैं—ऐसा समाजवादी, जो सोचने और बोलने की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को सामाजिक और आर्थिक समानता से समन्वित करना चाहता है। आर्थिक क्षेत्र में उदारवाद का प्रमुख प्रणेता ऐडम स्मिथ (Adam Smith) था जो आर्थिक हितों के स्वाभाविक सम्मिलन में विश्वास करता था। उसका मत था कि अगर राज्य हस्तक्षेप न करे तो व्यक्ति अपने हितों की रक्षा कर, अतंतोगत्वा पराक्षेप रूप में पूरे समाज की भलाई करेगा क्योंकि पृथक्-पृथक् व्यक्तियों का हित ही सम्मिलित रूप से पूरे समाज का हित है। इस प्रकार आर्थिक क्षेत्र में स्मिथ राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध था। इन उदारवादी विचारों का ब्रिटिश संविधान पर काफी प्रभाव पड़ा। फलतः संविदाद और उदारवाद में समया-नुकूल समझौता करना पड़ा और धीरे-धीरे संविधान के रूप और प्रकृति में परिवर्तन न लाये गये।

(iii) समाजवाद —उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में आर्थिक सुधार की समस्या राजनीतिकों के समक्ष सबसे कठिन समस्या के रूप में उठ खड़ी हुई। कुछ सुधारक आर्थिक माघना द्वारा सुधार लाना चाहते थे, लेकिन अधिकतर लोग ऐसे थे जो राजनीतिक साधनों द्वारा सामाजिक और आर्थिक बुराईयों को दूर करने के पक्ष में थे। राजनीतिक साधनों के भी दो रूप थे क्रान्तिकारी तथा शांतिपूर्ण। क्रान्तिकारी, जो मार्क्स से प्रभावित थे, बग-संघ तथा अग्नि द्वारा परिवर्तन लाना चाहते थे। लेकिन शांतिप्रिय सुधारक नैतिक और प्रजातांत्रिक उपायों में विश्वास करते थे। अतः, वे सच्चा परिपक्व के माध्यम से सुधार लाना चाहते थे। यहाँ पर 'फैबियन समाज' (Fabian Society) का उल्लेख आवश्यक है क्योंकि इन विचारधारा का ब्रिटिश समाज पर बहुत प्रभाव पड़ा। फैबियन विकासवादी थे। क्रान्ति के स्थान पर उद्दिष्ट क्रमबद्ध विकास का

अपनाया। संविधान का प्रजातांत्रिक रूप तथा उद्योगों का समाजीकरण उनका लक्ष्य था। फ्रेन्चियन आंदोलन में अधिकतर बुद्धिजीवी वर्ग के लोग ने भाग लिया। १९०० ई० में ट्रेड यूनियन, साशल डेमोक्रेटिक फेडरेशन, इन्डिपेंडेंट लेबर पार्टी और फ्रेन्चियन सोसाइटी ने मिलकर मजदूर दल (Labour Party) की स्थापना की जो आज तक ब्रिटिश समाज का प्रमुख स्तम्भ है। मजदूर दल भी शान्तिपूर्ण तथा सौंधानिक तरीके से संविधान में परिवर्तन लाने के पक्ष में है। आज कल रुढ़िवादी तथा मजदूर दल के पारस्परिक सहयोग तथा समझौता के फलस्वरूप ही ब्रिटिश राजनीति का शांतिपूर्ण तथा क्रमवद्ध विकास हो रहा है।

३ संविधान का महत्त्व

(Importance of the Constitution)

(1) प्राचीन एवं मौलिक संविधान - विश्व के संविधानों में ब्रिटिश संविधान का सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसकी महत्ता का एक प्रमुख कारण इसकी प्राचीनता (Oldness) तथा मौलिकता (Originality) है। विश्व के किसी भी संविधान का इतना लम्बा इतिहास नहीं है। इसके पाँच सदियों के मध्य और प्रगति की कहानी छिपी हुई है। इंग्लैंड का इतिहास वक्त मान संविधानों के विकास की गाथा है। यह प्राचीनतम परम्पराओं का सरुलन है। गत पाँच शताब्दियों से इसका विकास धारावाहिक है। रूस और फ्रान्स की क्रांतियों या हिटलर और मुंसो-लिनो के उदय जैसी आकस्मिक घटनाओं ने इसके मार्ग में अवरोध पैदा नहीं किया है। राजनीतिक विकास की प्रमुख धारा में सदियों में कोई महान परिवर्तन नहीं हुआ है। अतः वक्त मान संविधानों की नींव सदियों पुरानी है। यह गौरव विश्व के किसी भी अन्य संविधान को प्राप्त नहीं है। इसकी प्राचीनता इसकी मौलिकता का द्योतक है और मौलिकता विश्वव्यापी प्रभाव का।

(ii) विश्व-व्यापी प्रभाव - मानव सभ्यता के विकास में स्वशासन कला और संवैधानिक जाति की बहुत बड़ी देन है। जिस प्रकार चणमाला के विकास में मिस्र, बोजगणित के विकास में 'मूर' (Moors), आध्यात्मिक विकास में पूर्व (East) और कानून के विकास में रोम का हाथ है, उसी प्रकार राजनीतिक संगठनों के अस्तित्व के लिए मुख्यतः ग्रेट-ब्रिटेन उत्तरदायी है। (मुन्रो)।¹ शासन के क्षेत्र में दो जातियों की प्रमुख देन है प्राचीन काल में रोमवासी और आधुनिक काल में इंग्लैंडवासी। लेकिन रोम ने अधिनायकवाद को जन्म दिया, जबकि ग्रेट ब्रिटेन ने प्रजातंत्र को। अतः, समयानुकूल होने के कारण इंग्लैंड की राजनीतिक समस्याओं का आधुनिक युग में रोम की प्रणाली की अपेक्षा अधिक अनुकरण किया। फलतः ब्रिटिश संविधान का अन्य संविधानों की जननी कहा जाता है और ब्रिटिश संसद् का अन्य संसदों की जननी। आज के अधिकांश संविधान ब्रिटिश संविधान की नकल हैं। सर्वशक्तिशाली संसद, उत्तरदायी मंत्रिमंडल,

1 "Civilised man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt, his Algebra from Moors, his sculpture from Greece, and his laws from Rome. But for his political organization he owes mostly to English models"

द्विसदनात्मक अध्यक्षस्थापिका सभा, सवैधानिक त्रायपालिका, कानून का शासन, स्वायत्त शासन आदि ब्रिटिश सर्वैधानिक परम्परा की देन है। कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, दक्षिणी अफ्रिका इत्यादि देशों की शासन-पद्धतियों का निर्माण ब्रिटिश प्रभाव के अंतर्गत हुआ। भारत, बर्मा, लका, आयरलैंड, मलाया घाना आदि देश, जो ब्रिटिश समाजवाद के विरुद्ध सघप करते रहे, ब्रिटिश शासन-प्रणाली के प्रभाव से अछूते न रहे। यहां तक कि संयुक्त राज्य अमेरिका, जहाँ अध्यक्षीय शासन पद्धति है और सोवियत रूस, जिसका जीवन-दशन तथा आदर्श ही पृथक् है, के संविधान-निर्माता भी इसके प्रभाव से मुक्त न रह सके। इसीलिए ब्रिटिश शासन-प्रणाली को बिना समझे विश्व के अन्य प्रजातांत्रिक संविधानों को समझना कठिन है। मुनरो ने ठीक ही कहा है कि "अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी में अंगरेजी भाषा-भाषियों के नेतृत्व में सभ्य विश्व के बड़े भाग का प्रजातंत्रीकरण राजनीतिशास्त्र के क्षेत्र में बहुत स्पष्ट तथ्य है।"

(iii) भारतीयों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण — विशेषकर भारतीयों के लिए ब्रिटिश संविधान का अध्ययन बहुत ही महत्त्वपूर्ण है। प्रथमतः, भारत और ग्रेट-ब्रिटेन का परम्परागत सम्बन्ध बहुत ही घनिष्ठ है। स्वतंत्रता के बाद भी, खासकर राष्ट्रमण्डल का सदस्य होने के कारण, दोनों देशों के पारस्परिक सम्बन्ध में ह्रास नहीं हुआ है। द्वितीयतः, हमारे देश की शासन प्रणाली ब्रिटेन की शासन-प्रणाली पर आधारित है। अंगरेज शासकों ने सदा उत्तरदायी ससदीय सरकार की स्थापना की चेष्टा की। स्वतंत्र भारत का संविधान भी ससदीय प्रणाली की स्थापना करता है। 'भारतीय' राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश राजा, और भारतीय तथा ब्रिटिश ससदों में काफी समानता है। स्वायत्त शासन की प्रणाली भी ब्रिटिश शासन-प्रणाली पर ही आधारित है। अतः, भारतीय शासन-प्रणाली के अध्ययन के पहले ब्रिटिश शासन-प्रणाली की ज्ञान आवश्यक है। इसी उद्देश्य से भारतीय विश्वविद्यालयों में इंग्लैंड के संविधान की विशेष शिक्षा दी जाती है।

(iv) स्वतंत्रता का द्योतक — ब्रिटिश संविधान के महत्त्व का एक प्रमुख कारण यह भी है कि इसका विकास मानव-जाति की स्वतंत्रता की रक्षा के लिए सघप का इतिहास है। यह स्वतंत्रता का चिह्न (Symbol of liberty) है। यह आम जनता के राजतन्त्र की निरंकुशता की विरोध का परिणाम है। यह मानव-स्वतंत्रता के लिए बलिदानों का जीता-जागता निशान है। कनाडा के प्रधानमंत्री श्री मैकेन्ज़ी किंग ने इस संविधान को इन शब्दों में श्रेष्ठार्थि जपित की है "यस अंगरेजी संविधान को हम प्यार करते हैं यह इंग्लैंड के निवासियों की उत्कृष्टतम प्रतिभा की सर्वोच्च सफलता को प्रस्तुत करता है। किसी ने इसे कभी देखा नहीं, और न किसी ने इसका पर्याप्त रूप से कभी वर्णन ही किया है, तथापि जब भी स्वतंत्रता व अधिकार पर कोई आँच आती दीखती है तब इसके अस्तित्व का अनुभव होना है, कारण यह है कि यह जुल्म और अधर्म के विरुद्ध

"This democratization of a large part of the civilised world during the eighteenth and nineteenth centuries, largely through the influence of English speaking leadership, is one of the most conspicuous facts in the whole realm of political science"—Munro

शताब्दी तक सघर्ष करने के परिणामस्वरूप बना है और इसमें स्वतन्त्रता की आत्मा का समावेश है।”

४ सर्वैधानिक सिद्धान्त (Constitutional Principles)

प्रत्येक सविधान विशेष सिद्धान्ता पर आधारित रहता है। ग्रेट-ब्रिटेन का सविधान भी कुछ निश्चित सिद्धांतों की नींव पर खड़ा है।

(i) ससद् की सर्वोच्चता सबसे प्रमुख सिद्धांत ससद् की सर्वोच्चता (Supremacy of Parliament) है। इसके विपरीत अमेरिका में सविधान की सर्वोच्चता के सिद्धांत अपनाया गया है। ससद् की सर्वोच्चता का अर्थ यह है कि कानूनी तौर पर देश की सर्वोच्च सत्ता ससद् में निहित रहती है। कहा भी जाता है कि ब्रिटिश ससद् पुरुष को नारी और नारी को पुरुष में परिवर्तित करने के अतिरिक्त कुछ भी कर सकती है। वह अपने काय-काल को बढ़ा सकती है। गणतंत्र की स्थापना कर सकती है, युद्ध धर्म को राजधर्म घोषित कर सकती है या सविधान में किसी प्रकार का संशोधन ला सकती है। उसकी शक्ति पर संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह न्यायिक पुनर्विलाकन (Judicial Review) की न तो रुकावट है और न तो सविधान के संशोधन की प्रक्रिया ही जटिल है। उसका अधिकार-क्षेत्र सर एडवर्ड कोक (Sir Edward Coke) के शब्दों में “पूण तथा अतिश्रेष्ठ” (transcendent) है, लेकिन ससद् की सर्वोच्चता पर व्यावहारिक और मनोवैज्ञानिक बंधन हैं। अतः, वैधिक सर्वोच्चता के स्थान पर ‘उत्तरदायी ससदीय सर्वोच्चता’ का नामकरण अधिक उचित होगा।

(ii) शक्तियों का सामंजस्य —ससदीय सर्वोपरिता से ही सम्बंधित अर्थ सिद्धांत है शक्तियों का सामंजस्य (Fusion of Powers)। अमेरिका का सविधान शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत पर आधारित है। सरकार के तीनों अंगों के क्षेत्र अलग-अलग हैं। लेकिन इंग्लैंड में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे में गुंथी हुई हैं। कार्यपालिका का व्यवस्थापिका से स्वतंत्र अस्तित्व नहीं है। मंत्रिमंडल ससद् के विश्वास-पत्र ही टिक सकता है। अतः, अमेरिका की तरह सरकार के विभिन्न अंगों के बीच सघर्ष की संभावना नहीं रहती है। अतः, कार्यपालिका को स्वतंत्र रखा गया है।

(iii) राजा और क्राउन —ब्रिटिश सविधान की तीसरी प्रमुख आधारशिला है—राजा तथा क्राउन (King and Crown) में विभेद। राजा का एक व्यक्तिगत रूप होता है जिसके कारण वह राजगद्दी पर बैठता है। लेकिन वस्तुतः उमके अधिकारों का प्रयोग एवं अमूर्त सत्ता ‘क्राउन’ के नाम पर किया जाता है। क्राउन राष्ट्रीय सार्वभौम शक्ति का प्रतीक है वह एक काल्पनिक सत्ता है जो राजा, मंत्रिमंडल, ससद् आदि सभी अधिकारी वर्गों का सामंजस्य-स्थल

“ This British Constitution we love. It represents the highest achievement of the British genius at its best. No one has ever seen it, no one has ever adequately described it, yet its presence is felt whenever liberty or right is endangered for it is the creation of the struggle of centuries against oppression and wrongs, and embodies the very soul of freedom ”

—Mackenzie King

है। इस प्रकार क्राउन सस्था ब्रिटेन की अनोखी विशेषता है जो एक ओर सरकार व विभिन्न अंगों की शक्ति का स्रोत है और दूसरी ओर राजा को व्यक्तिगत रूप से सर्वैधानिक प्रधान बनाता है।

(iv) विधि का शासन — उपयुक्त सिद्धांतों के अतिरिक्त एक अथ उल्लेखनीय सिद्धान्त है—विधि का शासन (Rule of Law)। इसके अंतर्गत सभी व्यक्ति, निजी रूप में या सरकारी अधिकारी के रूप में एक कानून और एक न्यायालय के अधीन हैं। प्रत्येक व्यक्ति कानून की दृष्टि में एक समान है। डायसी (Dicey) ने इसके तीन अर्थ बताये हैं—नियम के अनुसार ससद् द्वारा बनाया गया कानून सर्वोच्च हो और वही कानून शासन का आधार हो, प्रत्येक व्यक्ति कानून की दृष्टि में समान हो, व्यक्ति के अधिकार संविधान की देन नहीं, बल्कि संविधान व्यक्ति के अधिकारों का परिणाम है। इसका प्रतिकूल फ्रांस या यूरोप के अथ देशों में प्रशासनिक नियम (Administrative Law) का सिद्धांत प्रचलित है।

सारांश

ब्रिटिश संविधान के निम्नलिखित समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्व उल्लेखनीय हैं (i) आकार तथा सामुद्रिक धरातल, (ii) जातीय एकलमता, (iii) विधमता-उत्पादक तत्त्व, (iv) सरकार का अदृष्ट एवं विकसित रूप, (v) ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट, (vi) कुलीनता-त्र से प्रजातंत्र, (vii) राजनीतिक विचार तथा (viii) धर्म व्यवस्था।

ब्रिटिश संविधान तीन प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओं का समन्वय करता है—रुढ़िवाद, उदारवाद तथा समाजवाद।

ब्रिटिश संविधान की महत्ता के निम्नलिखित कारण हैं (i) प्राचीन एवं मौखिक संविधान, (ii) विर-व्यापी प्रभाव, (iii) भारतीयों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण, एवं (iv) स्वतंत्रता का स्रोतक।

ब्रिटिश संविधान कतिपय निश्चित सिद्धांतों की नींव पर खड़ा है (i) ससद् की सर्वोच्चता, (ii) शक्तियों का समन्वय, (iii) राजा और क्राउन, तथा (iv) विधि का शासन।

प्रश्न

1. Mention the Sociological factors determining the nature of the British constitution

(ब्रिटिश संविधान की प्रकृति को निर्धारित करनेवाले समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्वों का उल्लेख करें।)

2. Throw light on the importance of the British constitution:

(ब्रिटिश संविधान की महत्ता पर प्रकाश डालें।)

3. What are the constitutional principles behind the British Constitution?

(ब्रिटिश संविधान के पीछे कौन-कौन से सर्वैधानिक सिद्धांत हैं?)

"It (British Constitution) is a history of quiet change, slow modification and unforced - one might say of unconscious—development"—Munro

२

ऐतिहासिक विकास की झलक

(Glances of the Historical Development)

गजतन्त्र का विकास— ऐंग्लो सैक्सन युग, नामन एजवीन युग, ग्रेट कोमिल और क्यूरिया रेजिस, मंगनाकार्टा और उसका महत्व ।

ससद् का उदय और निर्माण ससद का प्रारम्भ, प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त, द्विसदनात्मक पद्धति, ससद् की शक्ति ।

संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण ट्यूडर काल और निरकुशवाद, स्टुअर्टकाल और नातियाँ, ससद की सर्वोच्चता, अधिकारपत्र और व्यवस्था-पत्र अधिनियम ।

संवैधानिक विकास का अन्तिम चरण १६८९ के बाद राजा के शक्ति में ह्रास, उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद, प्रधान मंत्री, मन्त्रिमंडल और मन्त्रिमंडलीय पद्धति, लोक सभा का प्रजातन्त्रीकरण, ससद् में शक्ति का स्थान परिवर्तन, राजनीतिक दलों का उदय, अथ संवैधानिक विकास ।

१२११ ब्रिटिश संवैधानिक विकास की प्रकृति — ब्रिटिश संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। इसकी जड़ें सदियों से पुराने इतिहास में जमी हुई हैं। वुड्रो विल्सन ने इसे ही व्यक्त करते हुए कहा है कि "ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास की एक प्रमुख विशेषता यह है कि उसकी राजनैतिक संस्थाएँ उसके विकासक्रम, जो प्राचीनतम शासन-प्रणाली से वर्तमान शासन-प्रणाली के परिवर्तन तक एक हैं, से संबद्ध हैं।"^१ इसलिये आधुनिक शासन पद्धति के समुचित ज्ञान के लिए संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का ज्ञान आवश्यक है। रूस, अमेरिका या भारत आदि देशों के संविधानों से भिन्न ब्रिटिश संविधान की एक विशेषता है कि वह वर्तमान रूप में अनवरत विकास के फलस्वरूप पहुँचा है। उसकी दिशा में आकस्मिक परिवर्तन नहीं हुए हैं, वर्तमान हमेशा भूत की नींव पर खड़ा रहा है प्रगति का अर्थ उसके लिए

१ "It has been a leading characteristic of English constitutional history that her political institutions have been incessantly in process of development, a singular continuity marking the whole of the transition from her most ancient to her present forms of governments" —Woodrow Wilson

नवीनता नहीं बल्कि समयानुक्त सुधार है, प्रत्येक नया कदम पुराने कदम का स्वाभाविक परिणाम रहा है। मुनरो के शब्दों में ब्रिटिश संविधान का इतिहास "शांत परिवर्तन, समन्द रूपान्तर और अकृत्रिम या अवोध-विकास का इतिहास है।"¹

१ राजतन्त्र का विकास

(The Development of Royal Government)

(1) ऐंग्लो-सैक्सन युग — इंगलैंड का इतिहास केल्ट (Celts), रोमन (Romans) और सैक्सन (Saxons) जातियों के आगमन से शुरू होता है। यद्यपि इनका शासन पाँचवीं शताब्दी के आरम्भ तक रहा, फिर भी संविधान के विकास में इसका भी हाथ नहीं रहा। इसके बाद ऐंग्लो-सैक्सन (Anglo Saxon) सभ्यता का प्रारम्भ होता है जिसके परिणामस्वरूप वक्त मान अंग्रेजी सभ्यता तथा उसके संविधान की नींव पड़ी। कम-से-कम दो सत्थाएँ इस युग की बहुत बड़ी देन हैं—राजतंत्र और स्वायत्तशासन। शुरू-शुरू में ऐंग्लो-सैक्सन जाति के विभिन्न दलों ने अलग-अलग राज्यों की स्थापना की, लेकिन बाद में (Wessex) के राज घराने की सर्वोपरिता कायम हो गयी और अल्फ्रेड (८७१ ई०) से होकर नामन विजय (१०६६ ई०) तक, वस्तुतः पूरे इंगलैंड पर इसी का शासन रहा। इन दिनों वशानुगत राजतंत्र की व्यवस्था नहीं थी। राजा का चुनाव विटना-जेमूट यानी 'बुद्धिमानों की सभा' (Witenagemot) द्वारा होता था, लेकिन विशेष घराने का ह्याल रखा जाता था। विटनाजेमूट के सदस्य राजघराने के व्यक्ति, विशप या देश के अग्र ज्ञानी व्यक्ति होते थे। इसका कार्य मुख्यतः प्रशासकीय था कभी-कभी सर्वोच्च न्यायालय का भी यह कार्य करता था यद्यपि इसका राजा अध्यक्ष होता था तथा इसने कार्यो का निर्देशन करता था फिर भी उस पर यह नियन्त्रण का काम करती थी। इसी कारण इस युग में राजतंत्र अधिनायकतंत्र का रूप न ले सका। इस अर्थ में ऑन्सन ने कहा है कि "हमारे सार्वधानिक इतिहास की प्रमुख विशेषता रही है कि राजा ने कभी भी, सिद्धान्त के बिना सलाहकारों की राय के कोई भी राज्य-कार्य नहीं किया है।"² सार्वधानिक राजतंत्र की यही से शुरुआत होती है। विटना-जेमूट को संसद का प्रारम्भिक रूप भी माना जाता है और तो उसमें ग्रेट या कॉमन कोसिल या वक्त मान मंत्रिमंडल का रूप देवता है। इस काल की एक अग्र महत्वपूर्ण देन स्वायत्त शासन-प्रणाली को माना जाता है। टाउनशीप (Township), हज़र्ड (Hundred) तथा शायर (Shire) स्वायत्त शासन की इकाइयाँ थीं जो मोट या टाउन सभा (Mote or Town meeting) के जरिये शासन करती थी। इस प्रणाली की मुनरो (Munro) ने तीन विशेषताएँ बतलायी हैं—पूरे देश में एकरूपता, स्वायत्तशासन की शिक्षा का माध्यम तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रणाली का उदय। ऐंग्लो सैक्सन स्वायत्त सत्थाओं की प्रमुख देन अंगरेजा को शासन की कला में प्रवीण बनाना था। ब्लैकस्टोर्न (Blackstone) ने संविधान में प्रजातांत्रिक तत्त्वों की चर्चा करते हुए इन

1 "It (British Constitution) is a history of quiet change, slow modification and unforced— one might almost say of unconscious—development"

—Munro

2 "It has been a marked and important feature in our constitutional history that the King has never, in theory, acted in matters of State without the counsel and consent of a body of advisers"

—Anson

सस्याओं को श्रद्धांजलि अर्पित की है और कहा है कि "इंग्लैंड की स्वतंत्रता उमका स्वतन्त्र स्वायत्त सस्याओं की देन है। अपने पूर्वज संवशनों के समय से ही अंग्रेजों ने नागरिकों के कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों को सीखा है।"¹

(ii) नार्मन-एजवीन युग — ब्रिटिश संविधान के विकास के दूसरा और महत्वपूर्ण अध्याय १०६६ ई० के नामन विजय से प्रारम्भ होता है। वस्तुतः, यही मान संविधान का उद्गम-स्थल है। नामन्डी के विलियम (William of Normandy) ने सामने दा नमस्याएँ थी— सक्रिय और शक्तिशाली शासन की स्थापना करना तथा देशवासियों को अपने पक्ष में लाना। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए उसने बहुत-से कानूने बनाये। नैकसान जागीरदारों से भूमि छीन कर नामन जागीरदारों के बीच बाँट दिया जिसे चलते जागीरदारों का कब्रों बड़ा कर्तव्य राजाशा का पालन करना हो गया। इन प्रकार नैकसानों को नमजोर बनाया गया। फिर स्थानीय नमस्याओं, कानूनों और नियमों में वही तक परिवर्तन लाया गया जहाँ तक केन्द्रीय सरकार, को मजबूत बनाने के लिए आवश्यक था। चर्च को भी राजकीय नियंत्रण में लाया गया। इस प्रकार सामाजिक और प्रशासनिक व्यवस्था का ऐसा रूप दिया गया जिससे फलस्वरूप राजा पूरे देश का शासक बन गया। इतना शक्तिशाली शासक संवमन युग में कोई नहीं हुआ था। विलियम के बाद दूसरे राजाओं ने नयी व्यवस्था को अधिक दृढ़ बनाने की भरपूर कोशिश की। हेनरी द्वितीय का नाम विशेष रूप से लिया जाता है। विद्रोही भूमिपतियों तथा पादरियों को दबाया गया, सेरिका के निवाचन के स्थान पर राजा द्वारा बहाली की प्रथा को अपनाया गया, राजा द्वारा नियुक्त न्यायाधीश देश के विभिन्न भागों का भ्रमण कर मुकदमों का फैसला उन सिद्धांतों के आधार पर करने लगे जो बाद में 'सामान्य कानून' (Common Law) के रूप में विकसित हुआ। इस प्रकार नामन युग में राजनीतिक व्यवस्था का काफी दृढ़ बनाया गया।

(iii) ग्रेट कौंसिल और क्यूरिया रेजिस — राजा की शक्ति इतनी बढ़ गयी कि शासन-कार्य में बाहरी सहायता आवश्यक हो गयी। शासन-संचालन और नीति निर्धारण में सहायता के लिए दो सस्याओं का जन्म हुआ— बड़ी परिषद् (Great Council or Magnum Concilium) और छोटी परिषद् (Little Council or Curia Regis)। ग्रेट कौंसिल संवमन-युग की विटनजेम्ब उत्तराधिकारी सभा थी। राज्य के प्रमुख व्यक्ति— आर्चबिशप (Archbishop), अर्ल (Earl), नाइट (Knight), प्रधान भूमिपति (Tenants in Chief) आदि इसके सदस्य होते थे। प्रतिवर्ष तीन-चार बार राजा इसकी बैठक बुलाता था। यह राजा की नीति निर्धारित करने में सहायता पहुँचाती, शासन का निरीक्षण करती उच्च न्यायालय का कार्य करती तथा समय-समय पर कानून बनाने और उसमें परिवर्तन लाने में हाथ बँटाती थी। इस प्रकार ग्रेट कौंसिल प्रमुख सलाहकारिणी सभा तथा सर्वोच्च राज-न्यायालय का कार्य करती थी। क्यूरिया रेजिस ग्रेट कौंसिल का छोटा रूप था। इसे ग्रेट कौंसिल का 'आन्तरिक वृत्त' (inner circle) कहा जाता है।² ग्रेट कौंसिल

1 "The liberties of England may be ascribed all things, to her free local institution Since the days of their Saxon ancestors her sors have learned at their own gates the duties and responsibilities of citizens"

जब बैठक में नहीं रहती तब यह राजा को शासन-संचालन में महायता पहुँचाती थी। चेम्बरलेन (Chamberlain), चान्सेलर (Chancellor) तथा राज घराने के अन्य अफसर इसके सदस्य होते थे जो हमेशा राजा के साथ घूमते थे। ग्रेट कौंसिल और इसके कार्यों में कोई अंतर नहीं था। यह राजा के ऊपर निर्भर करता था कि वह किस सभा से किस विषय पर सलाह लेगा। लेकिन प्रायः प्रशासकीय और साधारण मामलों में 'छोटी सभा' तथा गम्भीर विषयों और नीति के सम्बन्ध में 'बड़ी सभा' से सलाह ली जाती थी। राजा इन सभाओं की राय मानने के लिए बाध्य नहीं था। फिर भी इनका महत्त्व इस रूप में है कि शासन-संचालन में विशेष व्यक्तियों द्वारा परामर्श लेने की प्रथा चल पड़ी जो बाद में चलकर स वैधानिक सिद्धान्त बन गयी। ग्रेट कौंसिल से ब्रिटिश संसद् तथा क्वेबेक से प्रिवा कौंसिल, एक्सचेकर तथा उच्च न्यायालयों का उदय हुआ। इस प्रकार बीसवीं शताब्दी का इंग्लैंड 'नामन युग' का बहुत कुछ ऋणी है।

(iv) मैग्नाकार्टा और उसका महत्त्व—हेनरी द्वितीय शासन की सफलतापूर्वक चलाया और राजतंत्र को दृढ़ बनाया। लेकिन उसके अयोग्य उत्तराधिकारियों—रिचर्ड प्रथम और जॉन—की गलत नीतियों ने क्रांति की आग भड़का दी, समयको ने उसका साथ छोड़ दिया। अन्त में बैरोनी ने जॉन को अपनी शर्तों को मानने के लिए बाध्य किया। फलतः उसे मैग्नाकार्टा (Magna Carta), जिसे 'महान राजपत्र' (The Great Charter) कहते हैं पर अपनी मजूरी देनी पड़ी। यह राजपत्र विश्व का नहीं तो कम-से-कम ग्रेट-ब्रिटेन का सबसे महत्पूर्ण लेख अवश्य है। उन्नीसवीं शताब्दी में बिशप विलियम स्टुब्स (Bishop William Stubbs) ने कहा था कि ब्रिटिश संविधान का पूरा इतिहास इस महान राजपत्र की एक व्याख्या है। यह सही है कि मूलतः 'जनता' की स्वतंत्रता में इसका कोई सम्बन्ध नहीं था, सिर्फ कुछ बैरनों ने निजी लाभ के लिए राजा से कुछ अधिकारों को छीना था। फिर इसमें कुछ प्रचलित नियमों का ब्योरा-मात्र था, आधुनिक या नये सिद्धान्तों का समावेश नहीं। लेकिन ऐतिहासिक दृष्टिकोण से इसका बहुत महत्त्व रहा। उस समय इंग्लैंड का इतिहास एक ऐसे स्थल पर पहुँच चुका था, जहाँ दो में से एक रास्ते को चुनना था—राजा का मनमाना शासन या विधि का शासन। रनिमेड (Runnymede) में बैरनों की विजय से दूसरे रास्ते को अपनाया गया और देश का इतिहास स वैधानिक राजतंत्र के विकास की मनमानी शक्ति पर अवरोध के अतिरिक्त मैग्नाकार्टा 'स्वतंत्रता का राजपत्र' (Charter of Liberties) बन गया। बैरनों द्वारा जीती गयी स्वतंत्रता धीरे-धीरे समाज के अ्यकों को भी मिलने लगी। चैथम (Chatham) ने मैग्नाकार्टा की—पिटोशन ऑफ राइट्स, (Bill of Rights) के साथ—'ब्रिटिश संविधान का बाईबिल' (the Bible of the British Constitution) कहा है। जब कभी भी जनता की स्वतंत्रता पर खतरा पहुँचा है उसने इसकी शरण ली है। इसका महत्त्व इससे भी होता है कि अनेक राजाओं तथा ब्रिटिश संसद् ने कई बार इसे प्रमाणित भी किया। इस राजपत्र का महत्त्व तो स वैधानिक सिद्धान्तों के कारण है जिनकी नींव इसने डाली। प्रथम, प्रत्येक युग में राज्य शासन के कुछ मूलभूत सिद्धान्त होते हैं जिनका पालन राजा या सरकार को अवश्य करना चाहिये, द्वितीय, अगर सरकार उन सिद्धान्तों का उल्लंघन करती है तो जनता उसे हटाकर उसके स्थान पर दूसरी सरकार की स्थापना कर सकती है। इंग्लैंड के इतिहास में मानव स्वतंत्रता को जब कभी

भी खतरा पहुँचा है या स्वतन्त्र सरकार के विकास को धक्का लगा है, तब इन सिद्धान्तों का सहारा लिया गया है।

२ ससद् का उदय और निर्माण

(The Rise and Growth of Parliament)

(i) ससद् का प्रारम्भ —ससद् का उत्पत्ति-काल एक विवादास्पद प्रश्न है। अधिकतर विद्वान इसकी शुरुआत नामन-युग की 'वृहत् सभा' (*Magna Concilium*) में पाते हैं। यह वर्तमान लाड सभा की तरह पादरियों तथा कुलीनों की सभा थी, लेकिन धीरे-धीरे बाह्य और आंतरिक दिक्कतों का सामना करने के लिए तथा कर-प्राप्ति के उद्देश्य में राजा जनता के प्रतिनिधियों को भी आमंत्रित करने लगे। १२१३ ई० में जॉन ने प्रत्येक काऊन्टी से चार 'बुद्धिमान नाइटों' (*Four discreet Knights*) को वृहत् सभा की बैठक में बुलाया। हेनरी तृतीय ने भी १२५४ ई० में इस प्रकार की सभा बुलायी। १२५६ ई० में बैरनो के विजयी नेता साइमन-डी माटफोर्ड (*Simon de- Montford*) ने ससद् की बैठक बुलायी जिसमें सामंतों, पादरियों और काऊन्टियों के प्रतिनिधियों के अतिरिक्त २१ नगरों (*Boroughs*) से भी दो-दो प्रतिनिधि आमंत्रित हुए। पहली बार ससद् की प्रतिनिध्यात्मक प्रकृति को इतना व्यापक और अतिकारी रूप दिया गया। इसी कारण माटफोर्ड को 'लोकसभा का जनक' (*Father of the House of Commons*) कहा गया है। लेकिन वह अतिशयोक्ति है क्योंकि वस्तुतः यह केवल सार्वभौमिकों तथा समथकों की सभा थी। तदुपरांत ३० वर्षों के अंतर्गत ससद् की अनेक बैठकें बुलाई गयीं, लेकिन उनमें नगरों के प्रतिनिधियों को आमंत्रित नहीं किया गया। १२९५ ई० में एडवर्ड प्रथम ने ससद् की बैठक बुलाई। यह इतिहास में 'आदर्श ससद्' (*Model Parliament*) के नाम से विख्यात है क्योंकि ४०० व्यक्तियों की इस सभा में प्रायः सभी प्रमुख वर्गों—बैरन, पादरी, नाइट तथा नगरों इत्यादि—को प्रतिनिधित्व मिला। इसके पश्चात् ब्रिटिश शासन व्यवस्था का यह एक म्याथी और अनिवार्य अंग बन गयी। यह न तो किसी निश्चित योजना, निश्चित समय या जनता की माँग का परिणाम है, बल्कि यह ऐतिहासिक विकास का फल है।

(ii) प्रतिनिधित्व का सिद्धांत —गुरु से ही समसद् का रूप अज्ञात प्रतिनिध्यात्मक (*representative*) रहा है क्योंकि नगरों और सामन्तों के प्रतिनिधि किसी न-किसी रूप में चुने हुए होते थे। इंग्लैंड के लिए प्रतिनिधित्व का सिद्धांत कोई नया सिद्धांत नहीं था। ससद् से पहले स्थानीय सभ्यताओं के सम्बन्ध में इसका प्रयोग होने लगा था। समसद् के सम्बन्ध में इसका उदय मध्ययुग में हुआ। यह कहना गलत होगा कि प्रतिनिधित्व पद्धति का उदय जर्मनी के जंगलों में और विकास संवसन युग के इंग्लैंड में हुआ जिसे बाद में ससदीय सभ्यताओं ने अपनाया। मध्ययुगीन ससद् सदस्यता अधिकार की अपेक्षा कठिन और दुखदायी थी, कैंद और हत्या का भय बना रहता था, सदस्यता किसी के मिर जबदस्ती मढ़ी जाती थी। अतः सच्ची प्रतिनिध्यात्मक सरकार की स्थापना वर्तमान-काल में हुई। लेकिन इसको ही वृहत् सभा में काऊन्टी और बैरों को प्रतिनिधित्व देने के साथ पड़ चुकी थी। इसके उदय का कारण स्वतंत्रता या स्वशासन के प्रति प्रेम नहीं, बल्कि राजाओं की कर प्राप्त करने की शक्ति थी।

(iii) द्विसदनात्मक पद्धति —विश्व के अधिकतर संविधान में द्विसदनात्मक (*Bicameral*) प्रथा को अपनाया गया है। यह पद्धति भी ब्रिटिश संविधान की ही देन है।

१२९५ ई० में 'आदस ससद्' (Model Parliament) की बैठक एक सदन के रूप में हुई लेकिन बाद में चलकर इनके तीनों वर्ग—सामंत (Nobility), पादरी (Clergy) और पौरजन (Commons)—अलग-अलग बैठने लगे। यदि यही स्थिति बनी रह जाती तो ससद तिसदनात्मक हो जाती, लेकिन व्यावहारिक स्वायत्त ने समद-सदस्या को दो समूहों में बांट दिया। समान हितों के कारण एक ओर उच्च काटि के सामन्त और पादरी तथा दूसरी ओर निम्नकोटि के सामन्त और पौरजन एक साथ मिल गये। दोनों समूहों की अलग अलग बैठक होने लगी। प्रथम वर्ग के सागा की सभा का नाम लाड-सभा (House of Lords) तथा दूसरे वर्ग के लोगों की सभा का नाम लोक-सभा (House of Commons) पड़ा। इस प्रकार द्विसदनीय ससद का प्रादुर्भाव हुआ और सौ वर्षों के अन्तर्गत ही यह पद्धति ब्रिटिश शासन व्यवस्था का अभिन्न अंग बन गयी।

(iv) ससद् की शक्ति —समद मन्त्रों की सबसे महत्त्वपूर्ण विकास उसकी शक्ति थी। तेरहवीं शताब्दी से ही राष्ट्रीय राजस्व का अधिकार ससद् के हाथ में आने लगा था। राजा को धन की आवश्यकता रहती थी जिसे प्राप्त करने के लिए नगरों और सामंतों के प्रतिनिधियों को बुलाया जाता था। धीरे-धीरे यह प्रथा बन गयी कि नये करों को लगाने के लिए ससद् की स्वीकृति ली जाय। एडवर्ड प्रथम ने कहा भी था "सार्वजनिक मामलों में सभी लोगों की स्वीकृति ली जाय।" अतः यह नियम बन गया कि प्रतिनिधियों की स्वीकृति के बिना कोई कर नहीं लगाया जा सकता—“विना प्रतिनिधित्व के कर नहीं।” १६०७ ई० में इस सिद्धांत ने एक नया रूप लिया, जब हेनरी चतुर्थ ने यह स्वीकार कर लिया कि धन-सम्बन्धी मांग पहले आम सभा द्वारा स्वीकृत हो और तब लाड सभा द्वारा अनुमोदित हो। इस प्रकार आर्थिक आरम्भण का अधिकार जनता के प्रतिनिधियों के हाथ में आ गया। आर्थिक अधिकार के साथ-साथ कानून निर्माण का अधिकार भी समद के हाथ में आने लगा। प्रारम्भ में ससद को इस सम्बन्ध में कुछ भी अधिकार नहीं था। राजाजाना ही कानून थी, लेकिन समयोपरान्त, लोक-सभा के सदस्यों को पहले व्यक्तिगत रूप में और बाद में सामूहिक रूप में विशेष कानून बनाने के लिए राजा से प्रार्थना करने का अधिकार मिला। अतः, हेनरी पष्ठम् के समय में लोक-सभा को पायना पत्र के स्थान पर निश्चित रूप में विवेक प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया और जगदी महमति आवश्यक हो गयी। निम्नलिखित सूत्र का प्रयोग होने लगा—“इस वर्तमान ससद् में उपस्थित धार्मिक और लौकिक सामंतों तथा सामान्य सदस्यों की सम्मति तथा सहमति से सत्राट् (या साम्राज्ञी) के श्रेष्ठतम् राजप्रताप द्वारा।” इस विकास के परिणामस्वरूप, ऑग के शब्दों में, “एक समय का विनीत आवेदक सदा के लिए विधायक बन गया।”

1 'What affects all by all should be approved'

2 'No taxation without representation'

3 'By the King's most Excellent Majesty's by and with the advice and consent of the Lords spiritual and Temporal's and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same'

4 "One merely a modest petitioner for law redressing grievances, the House of Commons, by the end of the fifteenth century and become legally at all events—a coordinate law making assemblage" —Ogg

३ संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण

(Constitutional Conflict and Reconstruction)

(i) ट्यूडर काल और निरकुशवाद — पंद्रहवीं सदी के अंत तक समद शक्तिशाली हो गयी थी और राजा कमजोर। जाधुनिक संविधान की विभिन्न संस्थाओं की नींव पड़ चुकी थी। आनेवाला दिन उनके विकास और पुनर्गठन का इतिहास है। १४८५ ई० में ट्यूडर (Tudor) वंश का राज्य शुरू हुआ। ट्यूडर राजाओं ने मनमाने ढंग से देश का शासन किया। पूर्ण निरकुश राज्य की स्थापना हो गयी। कुशल शासन और राजस्व पर अधिकार के कारण राजा के हाथ में सारा शासन सून चला आया। फिर भी समद की शक्ति और प्रतिष्ठा बढती ही गयी। हेनरी अष्टम तथा रोमन चर्च के द्वन्द्व के सम्बन्ध में इसका निणय, एन्जिजवेथ से उत्तम सम्बन्ध- तथा लोक-सभा के मदम्या की अपने कर्तव्य के प्रति चेतना आदि कारणों के चलते संवैधानिक दृष्टिकोण में प्रतिक्रियागामी युग में भी समद विकासगामी ही रही।

(ii) स्टुअर्ट-काल और क्रान्तियाँ — १६०३ ई० में जेम्स प्रथम, जिसे 'सबसे बुद्धिमान बैवकूफ' (wisest fool) कहा गया है, राजगद्दी पर बैठा। वह 'राजाओं के दैवी अधिकार' (Divine Right of the Kings) के सिद्धांत में विश्वास करता था। इस सिद्धांत के अनुसार राजा पृथ्वी पर ईश्वर का एक दूत था जिसे असमीमित और निरकुश शक्ति प्राप्त थी। इस प्रकार जेम्स ने ऐसे सिद्धांत का समर्थन किया जो सदियों पुरानी ब्रिटिश संवैधानिक विचार-धारा के विपरीत था लेकिन अमर्त्याप की आग उसके समय में न भड़क सकी। इस आग की लपटों का सामना उसके पुत्र चार्ल्स प्रथम का करना पड़ा। चार्ल्स ने समद को भंग किया जबदस्ती कर वसूला, स्वीकृत 'अधिकार के आवेदन पत्र' (Petition of Rights) का उल्लंघन किया। फलस्वरूप समद और राजा में जनवत हुई। अंततः, चार्ल्स को जान से हाथ धोना पड़ा। तदुपरान्त समद ने १६४९ ई० में ट्रामबेल के संरक्षण में 'प्रजातंत्र' (Republic or Commonwealth) की स्थापना की जो सिर्फ ग्यारह वर्षों तक रहा। १६६० ई० में राजतंत्र की स्थापना हुई। चार्ल्स द्वितीय गद्दी पर बैठा। फिर राजा और समद का सम्बन्ध बिगड़ने लगा। चार्ल्स के शासन काल की एक महत्त्वपूर्ण घटना १६७९ ई० का 'हैबियस कॉर्पस ऐक्ट' (Habeas Corpus Act 1679) था। चार्ल्स के बाद जेम्स द्वितीय राजगद्दी पर आया। चर्च के कारण समद में उसकी गडहई छिड़ गयी। फलस्वरूप १६८८ ई० में 'महान् क्रान्ति' (Glorious Revolution) हुई और स्टुअर्ट-युग (Stuart Period) का अंत हो गया। 'कॉन्शेन पार्लियामेंट के विलियम और मेरी को संयुक्त शासक घोषित किया।

(iii) समद की सर्वोच्चता, अधिकार-पत्र और व्यवस्थापक अधिनियम — राजा की शक्ति को सीमित करने के उद्देश्य से समद ने १६८६ ई० में विख्यात अधिकार-पत्र (Bill of Rights) को पारित किया। इसके द्वारा स्टुअर्ट-काल में राजाओं द्वारा व्यवहृत संसद-कानूनी अधिकारों पर रोक लगा दी गयी। इसमें निम्नलिखित मुख्य बातें थीं — सम्राट को कानूनों को रद्द या स्थगित करने का अधिकार नहीं है, समद की स्वीकृति के बिना वह नहीं लगाया जा सकता, सम्राट किसी विशेष-यायानय अथवा आयोग की स्थापना नहीं कर सकता, शांति-काल में समद की अनुमति के बिना कहीं स्थायी सेना नहीं रखी जा सकता, जनता का

सम्राट् के मामले अपनी शिवायती को रखने का अधिकार है, ससद् के सदस्यों को भाषण तथा वाद विवाद की पूर्ण स्वतंत्रता है, कोई बौथोलिक या कैथोलिक में विवाहित व्यक्ति सम्राट् नहीं बन सकता। इस पत्र का विशेष सर्वैधानिक महत्त्व है क्योंकि इसने 'महान् नाति' तथा मत्तरहवी गताब्दी के उदार आन्दोलन के परिणामात् सग्रह कर उह सर्वैधानिक रूप दिया। इसके साथ ससद् और राजा का झगडा समाप्त हो गया। ससद् की सर्वोच्चता सदा के लिए स्थापित हो गयी, राजा उसके नियन्त्रण में आ गया। इसी तथ्य की पुष्टि व्यवस्था-पत्र अधिनियम, १७०१ ई० (Act of Settlement) द्वारा हुई। एनी के बाद उत्तराधिकारी हनोवर (Hanover) घराने को दे दिया गया। फलतः राजा ससद् द्वारा नियुक्त व्यक्ति हो गया। भविष्य में ससद् की सर्वोच्चता का किमी न ललकारन का साहस नहीं किया। यह चिर सत्य हो गया।

४ सर्वैधानिक विकास का अन्तिम चरण—१६८९ के बाद

(Last stage of the Constitutional Development—After 1689)

अधिकार-पत्र (१६८९) तक ब्रिटिश सर्वैधानिक इतिहास के विकास का बीजारोपण का युग था। उस समय तक संविधान के मौलिक तन्त्रा नी नीव पड चुकी थी। इसी नीव पर संविधान का विशाल भवन खडा हुआ। १६८९ ई० के बाद का युग इसी भवन निर्माण की कहानी है।

(१) राजा की शक्ति में हलाम —सत्तरहवी सदी के अन्तिम दशक में बहुत में वधनों के बावजूद राजा शक्तिशाली बना रहा। सिद्धांत में ससद् की सर्वोच्चता मानी जा चुकी थी, लेकिन इसे व्यावहारिक रूप देने में कठिनाई हो रही थी। विलियम और मेरी के राजकीय नीतियों और कार्यों पर बडा नियन्त्रण रहा। लेकिन अठारहवी सदी के प्रारम्भ से ही समय ने पलटा दिया। सभी जाज राजे विदेशी होने के कारण राज कार्यों में कम दिलचस्पी लेते थे। अतः, उनके असाधारण अधिकार धीरे धीरे उनके हाथ में निकलकर मन्त्रियों और ससद् के हाथ में आने लगे। राजा वास्तविक शासक न रहा, वह सर्वैधानिक प्रधान बन गया। वह सिर्फ राज्य करने लगा, शासन नहीं। सभी उत्तराधिकारिया ने इस नियम का पालन किया। महारानी विक्टोरिया—जैसे शक्तिशाली शासक के शासन का भी यही परिणाम रहा। इस प्रकार, ऑग एव जिंक के शब्दों में एक ऐसी मन्तोपप्रद शासन-प्रणली का उदय हुआ, जिसमें राजा व्यक्तिगत रूप से कम-से-कम भाग लेता था, कोई राजा या रानी इस सिद्धान्त को त्यागने के प्रयत्न का परिणाम होता, नया वंशज या राजतन्त्र का अन्त ही।¹

(११) उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् —प्रारम्भ में राजा और ससद् के बीच सम्बन्ध कायम करनेवाली बोर्ड मध्यस्थ मस्था नहीं थी। लेकिन अठारहवी सदी के मध्य तक ऐसी मस्था

I "A satisfactory way of running the Government with a minimum of personal participation by monarch had been worked out, and no king or queen could have induced or compelled the nation to give it up. Any effort in that direction would have meant a new dynasty perhaps the end of monarchy itself,"
—Ogg & Zinn

का जन्म हुआ जो जनतन्त्र का प्रमुख अंग बन गयी। यह मन्त्रिमण्डल का मन्त्रपरिषद् थी। धीरे-धीरे वास्तविक प्रशासकीय शक्ति मन्त्रिमण्डल में प्रति उत्तरदायी एकदलीय मन्त्रिमण्डल के हाथ में आ गयी। सीमित राजाश्रय के कारण राजा के सभी कार्यों का उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल में सिर पर आ गया। मन्त्रिमण्डल राजा की इच्छा पर नहीं, बल्कि संसद के विश्वास पर अपने पर पर रह सकते थे। इनके अतिरिक्त राजनीति में दलों के बोलचाल के कारण और मन्त्रिमण्डल की आवश्यक एकता के फलस्वरूप एकदलीय मन्त्रिमण्डल का विकास हुआ। अतः, जनता की प्रतिनिधिसभा, 'लोक-सभा', के हाथ में देश की अंतिम शक्ति आयी और मन्त्रिमण्डल उसने प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी हुआ।

(iii) प्रधान मन्त्री — मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यावहारिक सफलता के लिए नेता की आवश्यकता थी लेकिन बहुत दिनों तक किसी ने इस स्थान को ग्रहण नहीं किया। चाणपोत्र ने सिद्धान्त रूप में जगत् का प्रथम या प्रधानमन्त्री पद नहीं किया, फिर भी संसद और मन्त्रिमण्डल में उनकी प्रभुता थी। उक्त दिनों तक इस पद की यही स्थिति रही। १९३७ ई० में बहुमत दल का नेता प्रधान मन्त्री होने लगा।

(iv) मन्त्रिमण्डल और मन्त्रिमण्डलीय पद्धति - मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था (Cabinet system) ब्रिटिश संविधान की आधारशिला है। स्टुअर्ट-काल में मन्त्रिमण्डल आरम्भिक रूप में था। चार्ल्स द्वितीय ने शासन-संचालन में सलाह और सहयोग के लिए कुछ प्रमुख व्यक्तियों को नियुक्त किया जो 'Cabal' के नाम से विख्यात है। विलियम तृतीय ने द्विदलीय मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। लेकिन बाद में व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण एकदलीय मन्त्रिमण्डल की प्रथा का जपनाया गया। १६९६ ई० की 'whig Junto' से मन्त्रिमण्डल की वास्तविक शुरुआत होती है। पहले राजा स्वयं मन्त्रिमण्डल में बैठकों की अध्यक्षता करते थे लेकिन जज प्रथम के समय से सबसे शक्तिशाली मन्त्री बैठकों की अध्यक्षता करने लगा, वही राजा और मन्त्रिमण्डल तथा संसद और मन्त्रिमण्डल के बीच मध्यस्थ बन गया। आज उन्हीं मन्त्रियों को प्रधान मन्त्री कहते हैं।

वस्तुतः, बालपोल के नेतृत्व काल में मन्त्रिमण्डल की सभी विशेषताओं का उदय हो चुका था। मन्त्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का विकास भी उन्हीं दिनों हुआ। अठारहवीं सदी के अंत तक मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की सभी स्वरूपा स्थापित हो गयी और उन्हें मौखिक भाष्यता मिलने लगी।

(v) लोक-सभा का प्रजातन्त्रीकरण — संसद में मन्त्रिमण्डल में दो महत्वपूर्ण विकास हुए—(१) लोक-सभा का प्रजातन्त्रीकरण और (२) संसद में शक्ति का स्थान-परिवर्तन। १८३२ ई० तक लोक-सभा लाउड सभा की तरह कुलीनताप्रेमिका थी। इसका प्रतिनिध्यात्मक रूप नहीं के बराबर था, लेकिन जनता की मांग के कारण धीरे-धीरे मतदाधिकार का क्षेत्र बढ़ने लगा। मतदाताओं के बीच राजनीतिक शक्ति का अधिक व्यापक वितरण के लिए संसदीय क्षेत्रों का पुनर्वितरण हुआ, चुनाव प्रचार आदि में नियम निश्चित किए गये। १९१८ ई० के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the People Act, 1918) और पूर्व

1 Cabal Clifford Ashley, Puckingham, Artington and Lauderdale (These five cabinet bodies in d. the Cabal)

'समान मताधिकार' के कानून न इस क्रम को पूरा किया। आज तक महा रिजर्व के प्रजावात्रिक सदनों में एए है।

(vi) ससद् में शक्ति का स्थान परिवर्तन —ससद्-सम्बन्धी दूसरा विकास लोक-सभा का शक्ति का बढना और लाड-सभा की शक्ति में ह्रास था। १६८८ ई० की शक्ति के बाद लाड-सभा लोकसभा से अधिक शक्तिशाली बन गयी। लेकिन भविष्य लोक सभा के साथ था। एक आर वित्तीय अधिकार तथा प्रतिनिध्यात्मक स्वरूप के कारण लोक सभा शक्तिशाली हान लगी जबकि दूसरी आर लाड सभा जनतांत्रिक युग में कुलीनतांत्रिक स्वरूप के कारण, वित्तीय अधिकार के साथ से निकल जाने के फलस्वरूप तथा अपनी शक्तियों का समुचित उपयोग न कर सकने के कारण अपनी शक्ति और प्रतिष्ठा खान लगी। १९११ ई० के ससद् अधिनियम (Parliament Act, 1911) ने इसकी बड़ी खुशी शक्ति को भी छीन लिया। आज वस्तुतः यह दूसरा सदन नहीं बल्कि एक दूसरे क्रम का सदन हो गया।

(vii) राजनीतिक दलों का उदय —प्रतिनिधि सरकार में राजनीतिक दल का उदय अवश्यम्भावी है। प्रथम प्रतिनिधि-सरकार हान के कारण सबसे प्रथम इंग्लैंड में ही राजनीतिक दलों का जन्म हुआ। अठारहवीं सदी में किसी दल का उदय न हो पाया था। तामबल के समय में 'कैवेलियर्स' (Cavaliers) और 'राउण्डहेड्स' (Roundheads), चार्ल्स द्वितीय के राज्य-काल में 'कोर्ट' (Court) और 'कंट्री' (Country), स्टुअर्ट युग के अंत में 'पिटिशनर्स' (Petitioners) और 'एवोरर्स' (Abhorers) परस्पर विरोधी गुट थे, राजनीतिक दल नहीं। निश्चित सिद्धांत, वायन्म, पारस्परिक सहनशीलता तथा आवश्यक राजनीतिक दल के लिए है जिसकी इन दलों में कमी थी। इन आधारों पर 'व्हिग' (Whig) और 'टोरी' (Tory) दलों का राजनीतिक दलों का प्रारम्भिक रूप माना जा सकता है। अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी में मंत्रिमण्डलात्मक पद्धति के विकास के साथ दलों का भी विकास हुआ। उदार दल और रूढ़िवादी दल राजनीतिक व्यवस्था को केन्द्र बन गये। आजकल मजदूर दल और रूढ़िवादी दल प्रमुख राजनीतिक दल हैं।

(viii) अन्य सर्वाधिक विकास —स्टुअर्ट-वश के बाद अन्य राजनीतिक विकास हुए। १७०७ ई० में इंग्लैंड और स्कॉटलैंड का संसदात्मक गठन हुआ। १८०१ ई० में आयरलैंड भी उस संघ के अंतर्गत आ गया। ब्रिटिश साम्राज्य विश्व के एक छोर से दूसरे छोर तक फैल गया। स्थानीय स्वायत्त मस्थानों का पुनर्गठन तथा प्रजातन्त्रीकरण हुआ। याय, व्यवस्था और लोक सेवाओं में सुधार हुआ। सरकार के कार्यों के बढने के कारण प्रशासकीय अंगा में वृद्धि हुई। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान में अनेक परिवर्तन हुए और आज भी हो रहे हैं। विकास का क्रम खान नहीं है, यह गतिशील है। ऑग और जिक के शब्दों में "युग-युग से उसमें विकास होता आ रहा है—यहाँ तक कि वर्तमान काल में भी।" लेकिन संविधान की आत्मा में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। यथाकाल व्यवस्था ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषता है।

सारांश

ब्रिटिश संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। इसके विकास में निम्नलिखित चरण बड़े-छोटी हैं —

राजतन्त्र का विकास —एंग्लो सेक्शन युग, नार्मन एजोषन युग, प्रेट कौंसिल और क्यूरीया राजतन्त्र और मैग्नाकार्टा।

समय का उदय और निर्माण—संसद् का प्रारम्भ, प्रतिनिधित्व का सिद्धांत द्विसदनात्मक पद्धति और संसद् की शक्ति ।

संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण—दूर काल निरक्रावाद, स्टुअर्ट काल और क्रान्तियाँ, संसद् को सर्वोच्चता ।

संवैधानिक विकास का अन्तिम चरण—राजा की शक्ति में ह्रास, उत्तरदायी मंत्रि परिषद्, प्रधान मंत्री, मंत्रिमण्डलीय पद्धति, लोक सभा का प्रजातन्त्राकरण, संसद् में शक्ति का स्थान परिवर्तन, राजनीतिक दलों का उदय और अन्य संवैधानिक विकास ।

प्रश्न

- 1 Examine briefly the landmarks in the development of the British Constitution

(ब्रिटिश संवैधानिक विकास के सीमा-चिह्न की संक्षिप्त समीक्षा करें ।)

- 2 'The British constitution is the result of development and not of design.' Discuss

(“ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है, न कि रचना का ।” समीक्षा करें ।)

- 3 'The British constitution owes its constitutional character not to any single event and movement, but to a process of growth, at last, as old as the Norman conquest' Discuss

(“ब्रिटिश संविधान की संवैधानिक प्रकृति का श्रेय किसी एक घटना को नहीं है, बल्कि उसका श्रेय नामन विजय के विकास क्रम का है । इसकी विवेचना करें ।)

- 4 'The English have left the different parts of their constitution just where the waves of history had deposited, they have not attempted to bring them together to clarify and complete them and to make a consistent and coherent whole' (M Boutomy) Discuss

(“अंगरेजों ने अपने संविधान के भिन्न-भिन्न भागों को वही छोड़ दिया है, जहाँ इतिहास की लहरों ने उन्हें लाकर डाल दिया है । उन्होंने इस बात का प्रयत्न नहीं किया कि उन टुकड़ों को एक स्थान पर एकत्र या उनका वर्गीकरण अथवा उनके विभिन्न टुकड़ों को संकलित किया जाय ।” इस कथन की विवेचना करें ।)

- 5 'The British constitution is the child of wisdom and chance' Examine,

(Bhag Univ '66 A)

(“ब्रिटिश संविधान बुद्धि तथा मयोग की जात है ।” समीक्षा कीजिये ।)

12318
06/01/2010

"It is a complex amalgam of institutions, principles and practices, it is a composite of charter and statutes, of judicial decisions, of common laws of precedents, usages and traditions"

—Munro

३

सविधान की प्रकृति और विषय-वस्तु (Nature and Contents of the Constitution)

१ सविधान की प्रकृति—सविधान का अर्थ, लिखित-अलिखित सविधान, वृहत् दृष्टिकोण से अर्थ, ब्रिटिश सविधान अस्तित्वहीन, तब, तब भ्रमात्मक, ब्रिटिश सविधान का सच्चा स्वरूप, अन्तिम शब्द ।

२ सविधान के अवयवी भाग

—सूक्तों के दो भाग ।

३ सविधान के अभिसमय—प्रत्येक सविधान का अवयव, अभिसमय से तात्पर्य, अभिसमय और विधि, अभिसमय की अनुसूचित, अभिसमय का महत्त्व ।

सविधान की प्रमुख विशेषताएँ—

सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर, एक विकसित सविधान, अधिकांशतः अलिखित और अशत लिखित, नम्य सविधान, एकात्मक सविधान, रामदीय शासन-प्रणाली, समद की सर्वोच्चता, विधि का शासन, यायाधीश द्वारा निर्मित सविधान, पितृगत सिद्धान्त, सचित पृथक्करण, नीमित नागरिक स्वतंत्रताएँ, ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियाँ ।

१ सविधान की प्रकृति

(Nature of the Constitution)

सविधान का अर्थ —राज्य एक मानव-समुदाय है । इसमें अलग-अलग व्यक्तियों तथा अलग-अलग समूहों के बीच एक निश्चित शक्ति-सम्बन्ध पाया जाता है । इस शक्ति-सम्बन्ध की अभिव्यक्ति राजनीतिक संस्थाओं द्वारा होती है । इन्हीं मौलिक संस्थाओं की प्रणाली को सविधान कहते हैं । लार्ड ब्राइस ने सविधान की परिभाषा देते हुए कहा है कि सविधान "विधि से और उसके द्वारा संगठित राजनीतिक समाज का एक ढाँचा है, अर्थात् ऐसा ढाँचा जिसमें विधि ने निश्चित अधिकारों और स्वीकृत कृत्यों वाली स्थायी संस्थाओं की स्था-

पना की है।¹ लीवर ने सविधान का उन "जनमान्य सिद्धान्तों का संग्रह कहा है जो सरकार के आधार हैं। व राज्य और सरकार में नागरिकों के सम्बन्ध का निश्चित करत है तथा विभिन्न शक्तियों की सीमा निर्धारित करते हैं।"² इस प्रकार सविधान समाज के लिए आवश्यक एक मौलिक राजनीति सस्थाओं का नियम प्रस्तुत करता है। यह उन सिद्धान्तों का संकलन है जिनमें अनुसार शासन शक्तियाँ, शक्तियों का विभाजन और इन शक्तियों का सम्बन्ध का समाधान किया जाता है। इसमें निम्नलिखित बात स्पष्ट रहती है, प्रथम विभिन्न अभिकरण (Agencies) किस प्रकार गठित किये गये हैं, द्वितीय, इन अभिकरणों का शक्ति दो गयी है तृतीय, ऐसी शक्ति का प्रयोग किस रीति में किया जाता है।

लिखित-अलिखित सविधान — एक मिथ्या भेद — सविधान विचारपूर्वक लिखित रखा जा सकता है, या वह किसी एक दस्तावेज में रखा जाता है या स्वयं समय और प्रगति की भाँति के अनुसार परिवर्तित और सशोधित किया जाता है, या वह पूर्वक विधियाँ का एक संग्रह भी हो सकता है, जिन्हें सविधान की विधियों के रूप में विशेष सत्ता पदानों में दिया गया है, अथवा हो सकता है कि सविधान के आधार एक या दो मूल विधियाँ में निश्चित कर दिये गये हों और इन सविधान अपनी सत्ता के लिए रूढ़ि के बल पर निर्भर हों। इस प्रकार सविधान विभिन्न स्वरूपों में रह सकता है—उसका संकलन एक लेख या अनक लेखों के रूप में प्रायः एकदम नहीं हो सकता है, वह एक कवेगन या विकास का परिणाम हो सकता है। लेकिन किसी देश में सविधान होना नहीं, इस सम्बन्ध में सविधान की उपयुक्त प्रकृतियाँ का कोई महत्त्व नहीं। सविधान के लिए "सरकार के आधार रूप में कुछ स्थापित नियमों" (established rules as the basis of Government) की आवश्यकता है, चाहे वे किस रूप में हों। सविधान दो श्रेणियों में रखा जाता है—लिखित और अलिखित (Written and unwritten)। साधारणतया लिखित सविधान एक निश्चित समय में सविधान निर्मात्री शक्ति द्वारा प्रस्तुत एक दस्तावेज के रूप में होता है जो विशेष पवित्र समझा जाता है और अलिखित सविधान लिखित विधि के बजाय प्रथाओं का आधार पर विकसित होता है। लेकिन सविधान का इस आधार पर वर्गीकरण भ्रमदायक है। डायरी में भी इस विभेद को गलत बताया है। कोई भी सविधान न तो पूर्ण लिखित और न तो पूर्ण अलिखित हो सकता है। प्रत्येक सविधान में लिखित और अलिखित दोनों अंश मौजूद रहते हैं। हाँ, यह ठीक है कि किसी सविधान में लिखित और किसी में अंश की प्रधानता रहती है। उदाहरणार्थ, संयुक्तराज्य अमेरिका के लिखित सविधान में कतिपय अलिखित परम्पराएँ बनी हुई हैं। सविधान निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध उत्पन्न हो गयी है। राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष बनना मंत्रिमण्डल का उदय, राजनीतिक दलों की शासन व्यवस्था में स्थान आदि अमेरिकी सविधान के अलिखित भाग हैं।

1 "A frame of political society organised through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights"

—Lord Bryce

2 "The assemblage those publicly acknowledged principles which are deemed fundamental to the government of a people, they refer either to the relation in which the citizen stands to state at large, and consequently to the government or to the proper delimitation of the various spheres of authorities"

वृहत् दृष्टिकोण से अर्थ —सविधान के इन अलिखित भागों पर समुचित ध्यान दिये बिना सविधान के वास्तविक मर्म का ठही समझा जा सकता है। अतः अमेरिका का सविधान सिर्फ फिलाडेल्फिया कन्वेंशन का लेख नहीं है, बल्कि लिखित अथवा अलिखित उन सभी नियमों और अभ्यासों का समायोजन (Combination) है जिसे द्वारा सरकार के संगठन, शक्ति तथा और कार्यों का निर्धारण होता है। वृहत् दृष्टिकोण से सविधान ता यही अर्थ है। लिखित या अलिखित स्वरूप समुचित दृष्टिकोण से परिणाम है। ऑग और जिक ने भी इसी तथ्य का समर्थन करते हुए कहा है कि “वृहत् दृष्टिकोण से इसका (सविधान) सम्बन्ध सिर्फ लेख्य-प्रमाण और मौलिक विधि में नहीं है, बल्कि उस विधि से लिपटे, सरकार का स्वरूप और विशेषता देनेवाले सभी सिद्धान्तों, नियमों, रीतियों और व्याख्या से भी है जिनमें बहुत-से अलिखित होते हैं।”¹ किसी भी सविधान की प्रकृति की जांच करते समय सविधान के इस अर्थ को ध्यान में रखना होगा।

ब्रिटिश सविधान अस्तित्वहीन (No existence of the British Constitution) — ब्रिटिश सविधान की प्रकृति के सम्बन्ध में आक भ्रान्तियाँ हैं। एक ओर उसे विश्व के वर्तमान सविधानों में प्राचीनतम सविधान का विशेषण दिया गया है और दूसरी ओर उसके अस्तित्व का ही सन्देह बतलाया गया है। साइट की “याचालय-सम्बन्धी समिति (१९२७) के सम्बन्ध ब्रिटिश सविधान के अस्तित्व पर सन्देहता पाट करने हुए एक सिनेटर ने कहा था “मुझे ब्रिटिश सविधान की एक प्रति दो।”² अगस्त ही मिनेटर को फ्रांस के सुविख्यात इतिहासकार डी टॉर्कवेल के शब्द याद होंगे—इंग्लैंड में सविधान जैसी कोई वस्तु नहीं।³ अमेरिका के प्रसिद्ध दार्शनिक टामस पेन ने भी इस विचार का समर्थन करते हुए कहा था कि “जहाँ सविधान को प्रत्यक्ष रूप में उपस्थित नहीं किया जा सकता, वहाँ सविधान होता ही नहीं।”⁴ ब्रिटिश सविधान के सम्बन्ध में दार्शनिक राजनीतिक चर्चा को चुनौती देते हुए उसने कहा था—“क्या वर्क महोदय ब्रिटिश सविधान की कोई प्रति प्रस्तुत कर सकते हैं? यदि नहीं, तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व न तो कभी था और न है, यद्यपि उक्त सविधान के विषय में बहुत कुछ कहा गया है।”⁵ बर्नार्ड शॉ ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है—“हमारा एक ब्रिटिश सविधान है, लेकिन कोई

1 “In a broader sense, however, the term (Constitution) denotes, not simply a documentary fundamental law, but, clustering around such a law the entire array of principles, statutes usages, and interpretation many of them not committed to writing at all which give form and character to the Governmental system concerned”
—Ogg and Zink

2 “File me a copy of the British Constitution

3 “In England, the constitution there is no such thing”

—De Tocqueville

4 “Where a constitution cannot be produced in visible form, there is none”

—Thomas Paine

5 “Can Mr Burke produce the British Constitution? If he cannot, We may fairly conclude that, though it has been so much talked about, no such thing as a constitution exist or ever did exist

—Thomas Paine

भा नहीं जानता कि यह क्या है, यह कही भी लिखा हुआ नहीं है, और न इसमें कोई संशोधन ही किया जा सकता है। हाँ, संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान एक वास्तविक मूल पढा जा सकने योग्य लेख है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।”¹

तर्क (Arguments) - संविधान का कोई अस्तित्व नहीं इस विचार के पक्ष में प्रायः तीन तर्क दिये जाते हैं -

(i) अलिखित पहला तर्क है कि संविधान अलिखित (unwritten) है, यह लिखित प्रलेख के रूप में नहीं है। संविधान का एक लिखित, निश्चित तथा क्रमबद्ध प्रलेख के रूप में होना चाहिए। इसका निर्माण किसी संविधान निर्मात्री परिषद् या व्यक्ति द्वारा होना चाहिए। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, स्विट्जरलैंड, भारत आदि देशों के संविधान लिखित, निश्चित तथा क्रमबद्ध हैं, लेकिन ब्रिटिश संविधान किसी लिखित पत्र के रूप में नहीं है, उसका रूप निश्चित नहीं है, उसकी विषय वस्तु क्रमबद्ध नहीं है तथा अनेक संविधानों की तरह उसकी एक प्रति प्रस्तुत नहीं की जा सकती। अतः ब्रिटेन में संविधान नामक कोई चीज नहीं है।

(ii) नम्य - संविधान अनम्य (Rigid) होना चाहिये। उसमें संशोधन लाने के लिए विशेष प्रक्रिया का प्रयोग होना चाहिये, जो सामान्य विधि में संशोधन लाने की प्रक्रिया से सख्त भिन्न हो। अमेरिका, भारत, स्विट्जरलैंड आदि संविधानों में संशोधन को विशिष्ट प्रक्रिया अपनायी गयी, लेकिन इंग्लैंड के संविधान में सामान्य विधि और संविधान में संशोधन लाने की प्रणाली में कोई अंतर नहीं है। मसद् सरकार के स्वरूप या संगठन में किसी समय किसी प्रकार का परिवर्तन ला सकती है। तात्पर्य यह है कि ब्रिटिश संविधान विश्व का सबसे नम्य (Flexible) संविधान है। अतः उस संविधान की श्रेणी में नहीं रखा जा सकता है।

(iii) उच्च आधारभूत नियमों का अभाव - भारत, अमेरिका आदि देशों में सार्वभौमिकता संविधान में सन्निहित है। अतः संविधान में उच्च आधारभूत नियम (Superior fundamental law) का संवर्धन रहता है। ये नियम सामान्य विधियों से भिन्न देश की सर्वोच्च विधि होते हैं। उन्हें पवित्र समझा जाता है। लेकिन ब्रिटिश संविधान में मसद् संप्रभु है, संविधान नहीं। फलतः संविधान के आधारभूत नियमों का सामान्य नियमों की ही श्रेणी में रखा जाता है। मसद् मनमाना रूप में उनमें परिवर्तन और रूपांतर ला सकता है। अतः ग्रेट ब्रिटेन में पवित्र, उच्च और मौलिक नियमों के अभाव में संविधान के अस्तित्व पर सन्देह प्रकट किया जा सकता है।

तर्क भ्रमात्मक (Arguments False) - लेकिन उपर्युक्त तर्क भ्रमात्मक हैं, भले ही पेन और टॉकविले के समय में ये सही दीख पड़ते हों, क्योंकि उन दिनों व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा के लिए संविधान को अति आवश्यक समझा जाता था और उनसे लिखित तथा अनम्य

1 "We have the British Constitution, but no body knows what it is, it is not written down any where and you can no more amend it than you can amend the east wind But in the United States you have a real tangible document It can nail you down to every one of its sentences "

-George Bernard Shaw

स्वरूप पर जार दिया जाता था। आलोचकों की दृष्टि सविधान के विषय की अपक्षा उसके स्वरूप पर केन्द्रित थी।

(1) वर्णशकर सविधान — प्रथम तक सविधान के लिखित और अलिखित गलत वर्गीकरण पर आधारित है। ऐसा एक भी सविधान नहीं है जो पूर्णतः लिखित हो। प्रत्येक सविधान में लिखित तत्त्व उपस्थित रहते हैं। लार्ड ब्राइस के शब्दों में, “लिखित सविधान व्याख्या द्वारा विकसित, निर्णयो द्वारा आभूषित और लोकाचरो द्वारा विस्तृत होते हैं और कुछ समय के पश्चात् उनके अक्षरशः पाठ उनका पूर्ण अर्थ प्रकट नहीं कर सकते हैं” इसलिए मुनरो ने कहा है कि “अमेरिका के सविधान को समझने में २० मिनट नहीं, बल्कि २० महीने लगेंगे।”¹ प्रत्येक शासन प्रणाली में रीति रिवाजों और परम्पराओं का तत्त्व अवश्य रहता है। मनुष्य गतिशील है, और उसकी राजनीतिक सस्याएँ भी। इसलिए सविधान-निर्माता भविष्य के लिए भी शासन के अंतिम स्वरूप को निश्चित नहीं कर सकते हैं। वे सविधान को स्ट्रेट जैकेट (Strait Jacket) का रूप नहीं दे सकते, बल्कि व उस ढाँचा या काल का स्वरूप प्रदान करते हैं अथवा शासन-यंत्र का प्रस्थान-विन्दु निमित्त करते हैं और आनेवाली पीढ़ियाँ उस ढाँचे का नियमों, प्रथाओं, सवकाल की आवश्यकताओं, राष्ट्रीय आपातकाल की मुसीबतों, आर्थिक विकासों एवं ऐसे अन्य त्रिधा-वलापों के अनुरूप मास मज्जा से पूरे कर लेती हैं। लिखित सविधान का आदर्श नमूना अमेरिका का सविधान इस प्रकार के विकासों के बाद ही पूर्ण होती है, जैसे— मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था, राजनीतिक दलों का जन्म, राष्ट्रपति का निर्वाचन, आदि। इस प्रकार अमेरिका का सविधान वर्णशकर (Hybrid) सविधान है। ब्रिटिश सविधान का भी सविधान की इस वृहत् श्रेणी में रखा जा सकता है। यह ठीक है कि उसका अधिकांश भाग अलिखित है, रुढ़ियाँ और परम्पराएँ उसके प्रमुख स्तम्भ हैं। जैसे—मैग्नाकार्टा १२१५ (Magna Carta, 1215) अधिकार आदेश-पत्र, १६२८ (Petition of Rights, 1628) व्यवस्था अधिनियम, १७०१ (Act of Settlement 1701), संघर्ष अधिनियम—१७०७ (Act of Union 1707), सुधार अधिनियम १८३२ (Reforms Act 1832), संसद अधिनियम, १९११ (Parliament Act 1911), जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९१८ (Representation of the People Act, 1918), मन्त्रों-सम्बन्धी अधिनियम, १९३७ (Ministers of Crown Act 1937), इत्यादि। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान भी अथ सविधानों की तरह लिखित और अलिखित नियमों के संयोग से बना है। हाँ, सिर्फ अंतर इतना है कि इसमें अलिखित अंश की प्रधानता है, जबकि अन्य सविधानों में लिखित अंश को ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व है, क्योंकि वहाँ शासनिक सस्याओं के सृजन और संचालन का निर्धारित करनेवाले आधारभूत नियम हैं, जो सविधान के लिए आवश्यक हैं। ये नियम वर्तमान की देन नहीं हैं, बल्कि, जैसा कि ऑग और जिक ने लिखा है, “यह निश्चित है कि पैन तथा टाकविले के समय से काफी पहले इंग्लैंड में सविधान था ऐसा सविधान जिनकी सत्ता के प्रति ब्रिटिश जाति सचेत थी और इसके इतिहास पर गर्व करती थी।”²

1 'To read the American constitution in its wider sense would not take twenty minutes but twenty months' —Munro

2 'Certainly long before the times of both Paine and De Toqueville England had such a body of rules, with Englishmen equally conscious of its existence and proud of its history' —Ogg and Zink

(ii) नम्य नहीं, बल्कि यथाकाल व्यवस्था योग्य (Not flexible but adaptable) — ब्रिटिश संविधान की दूसरी आनोना उसकी नम्यता या परिवर्तनशीलता से सम्बन्धित है। ससद् साधारण विधियों और संवैधानिक विधियों में एक ही प्रणाली में परिवर्तन ला सकते हैं। इस विश्व का सर्वाधिक नम्य संविधान कहा जाता है और फलस्वरूप संविधान के अस्तित्व का ही लक्ष्य जाता है। ब्रिटिश संविधान की यह प्रमुख विशेषता है कि सिद्धांत और वास्तविकता में बहुत अन्तर है—“जो मालूम होता है, वह नहीं है, और वह जो है, मालूम नहीं होता है।” यह ठीक है कि सिद्धांततः ससद् को एकमात्र और मनमाना संशोधन का अधिकार है, लेकिन वास्तविकता कुछ और ही है। किसी संविधान की नम्यता संशोधन प्रणाली पर नहीं, बल्कि उसके मौलिक उपबन्धों की प्रकृति और दशावासियों के चरित्र और परम्परा पर निर्भर करती है। उपबन्धों के दृष्टिकोण में अमेरिका और इंग्लैंड के संविधान को नम्यता की एक श्रेणी में रखा जा सकता है। जहाँ तब देशवासियों का प्रश्न है, अंगरेज जाति, पुराणपथी और परम्परा प्रिय है, वह गम्भीर प्रकृति की है और उत्तरदायित्व के प्रति सजग है, प्राचीन परम्पराओं और संस्थाओं से उसे अगाध प्रेम है। इसलिए ब्रिटिश संविधान में आकस्मिक और अविश्वसनीय संशोधन नहीं हो पाये हैं। संशोधन करने-शुनने बहुत सोच विचार, ख्यातियों और सवममति के बाद हुए है। इसलिए ब्रिटिश संविधान के अंतर्गत सामान्य विधि और संवैधानिक विधि को एक स्तर पर रखना तथा उसे सर्वाधिक नम्य संविधान की संज्ञा देना गलत है। फाइनेर ने भी कहा कि “व्यवहार में संविधान साधारण विधि की अपेक्षा संवैधानिक विधि को सम्बन्ध में अधिक कठोर है।”² ब्रिटिश संविधान की इस विशेषता के सम्बन्ध में यह कहना अधिक उचित होगा कि परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार उसमें अपने को ढालने की क्षमता है।

(iii) आधारभूत नियम वर्तमान — अतः, हम तीसरे तक पर विचार करेंगे। यह ठीक है कि ससद् का संविधान में संशोधन लाने का पूरा अधिकार प्राप्त है और सामान्य विधि तथा संवैधानिक विधि में कोई भेद नहीं करता जाता, फिर भी जैसा कि ऑग और जिक ने कहा है, ‘ग्रेट ब्रिटेन में बहुत से आधारभूत सामाजिक नियम और अभ्यास वर्तमान थे और आज भी हैं।’³ डायसी के शब्दों में “वे नियम जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में सार्वभौम शक्ति के बटवारे और प्रयोग को निर्धारित करते हैं।”⁴ इस प्रकार यदि संविधान का अभिप्राय शासन के आधारभूत नियमों के परिवहन से है तो ग्रेट ब्रिटेन में संविधान है।

ब्रिटिश संविधान का सच्चा स्वरूप (True Nature) — उपयुक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट ज्ञात होता है कि ब्रिटेन में अंग देशों की तरह संविधान है, लेकिन स्वरूप में वह उनसे भिन्न है। जब हम उसके सच्चे स्वरूप की खोज करेंगे—

1 “Nothing is what it seems to be, or seems to be what it is”

2 “The practice of the Constitution exhibits a more rigid attitude to ‘Constitutional’ laws than to ordinary statutes — *Fisher*

3 “There nevertheless was, and is a vast body of fundamental public law and practice” — *Ogg and Zink*

4 “Rules, which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state” — *A V Dicey*

(i) वृहत् अर्थ में नविधान — गुरु मे हमने यतलाया है कि 'सविधान' शब्द का दो अर्थों मे प्रयोग हो सकता है—सबुचित अथ म लिखित या अनिखित सविधान और वृहत् अथ मे लिखित और अनिखित दोनों अशो रा मिला-जुला सविधान । ग्रेट-ब्रिटन मे ये दोना ही वहत अथ मे विद्यमा ह क्योकि वह विभिन्न प्रलेखो, परिनियमा, मामाय विधिया, पूव-दृष्टातो, रूडियो और समझौता का सक्लन है, जो लिखित और अलिखित दोनो रूपा मे है ।

(ii) गतिशील सविधान — ब्रिटिश सविधान प्रधानत अलिखित सविधान है । यह भारत, अमेरिका या फ्राम के सविधाना की तरह न तो किसी निश्चित समय मे निर्मित हुआ है और न तो किसी विधान निर्मात्री सभा या अथ अधिकार द्वारा अगीकृत ही हुआ है । यह गताव्दिया के निरन्तर विकास का प्रतिपन ह । राष्ट्र की वृद्धि के साथ उमका विवाग हुआ है, उनकी इच्छाभा के अनुकूल वह बदला है और उसने विभिन्न युगो की आवश्यकताओ के अनुसार स्वय का ढाल निया है । उमका वत मान स्वरूप इसी ऐतिहासिक विरास की देन है । जेनिस्म के गप्दा म "यदि सविधान का अर्थ मस्थाएँ है और वह वागज नही हे जो उसका वर्णन करता है ता, ब्रिटिश सविधान का निर्माण नही हुआ है, प्रत्युत् विकास हुआ है" यह ऐसा भवन है जिसमें निरन्तर वृद्धि हुई है, समोधन-सुधार हुआ है और यत्र-तत्र पुनर्निर्माण भी हुआ है, जिससे वह प्रत्येक दताव्दी मे अभिनव हो गया है, लेकिन ऐसा कभी नही हुआ है कि उसे भूमिसात कर दिया गया हो और दुबारा नयी बुनियादा पर निर्मित किया गया ह । यह नदी की वह धारा है, जो धीरे-धीरे बन जाती, टडी मेंती चाल में वगन से वह जाती है और कभी-कभी पत्तों की चुरमुट में दिव्य आवा से आचल हा जाती ह । यह ऐसा 'अनिर्मित भवन' (Rambling Structure) है, जिसमें पूव पीढियो न आवश्यकतानुसार बडोबे, ओसारा, दरवाजा आदि जोडकर सुधार लाया गया है । इस प्रवार उमपर विभिन्न शिल्पकारो की छाप है । वह न गोथिक है, न रोमन है, न डेनिस, अपितु यह वह मध्यकालीन भवन है जिसे वत्त मान युग के लिए नूतन और आधुनिक रूप दिया गया है । इस प्रकार यह ऐसा गतिशील सविधान है, जिसकी जडें अतीत में है और शाखाएँ भविष्य के गभ में छिपी हुई है । डॉमवेल के दासनकाल में सर्वधार्मिक सिद्धातो को त्रमबद्ध करन की चेष्टा की गयी, लेकिन यह योजना अल्पकालीन रही । इसके बाद अगरेजो ने समस्त नियमो और सिद्धातो को कभी सहिताबद्ध, त्रमबद्ध और सुव्यवस्थित रूप देने की चेष्टा नही की । उहाम डॉटमी के शब्दो में, "अपने सविधान के भिन्न भिन्न भागो को वही छोड दिया है, जहाँ इतिहास की लहरो ने उन्हे डाल दिया है । उन्होने इस बात का प्रयत्न नही किया कि उन टुकडो का एक स्थान पर एकत्रीकरण अथवा उन विभिन्न टुकडो को सबुचित किया जायगा ।" वस्तुन लोवाचारो और परम्पराओ के व्यापक क्षेन के कारण उह लिपिबद्ध करना असभव है और साथ ही यथायवादी और व्यापक-पटु अग्रेज निरिचत सिद्धाता और बट्टर नियमा के पक्ष में नही है । अन्त में, ब्रिटिश सविधान के ऐतिहासिक विकास का लक्षण यह भी है कि वह अधिकाशत

1 "They have left the different part of their constitution where the waves of history have deposited them without ever attempting to bring them together, to classify or complete them, or to make of it a consistent and coherent whole"

—Boutmy,

आन्तरिक तथा सयोगिक रहा है, लेकिन उसके विकास में सचेतना, परिवर्तन का भी महत्वपूर्ण हाथ रहा है। मन्मडलात्मक शासन व्यवस्था 'सयोग' पर आधारित है जबकि जनतान्त्रिकरण 'विवेक' पर सदा 'सयोग' और 'योजना' एक दूसरे के पूरक रहे हैं। इसीलिए स्ट्रैची ने ब्रिटिश सविधान को 'विवेक तथा सयोग को सतान'¹ कहा है।

अन्तिम शब्द (Conclusion) — निष्कप रूप में, ग्रेट ब्रिटेन में अद्य देश की तरह सविधान का अस्तित्व है। लेकिन अन्तर यह है कि अद्य देश के सविधान की तरह वह नमबद्ध सहितावद्ध और सुव्यवस्थित नहीं है। मुनरो के शब्दों में यह "सम्थाओं और व्यवहारों का जटिल सम्मिश्रण है, यह आज्ञा-पत्रों, परिनियमों, निणयो, पूर्व-दृष्टांतों, प्रथाओं एवं रूढ़ियों की समष्टि है।"² वह कोई एक अभिग्रेख नहीं, प्रत्युत हजारों सतानों में बना है, वह पूरा नहीं, बल्कि सदा विकासशील है, वह विवेक और सयोग की सतानों के जिसका पथ निर्देशन कभी आकस्मिक घटना, कभी श्रेष्ठ योजना आदि द्वारा होता है।

२ सविधान के अवयवी भाग

(Component parts of the Constitution)

स्रोतों के दो भाग — ब्रिटिश सविधान के स्रोत (Sources) बहुमुखी हैं। इन्हें मुख्यतः दो भागों में रखा जाता है—(क) सविधान की विधियाँ (Laws of the Constitution)। एवं (ख) सविधान के अभिसमय या परम्पराएँ (Conventions of the Constitution)। विधि सविधान का वह भाग है जिसे 'यायालय स्वीकार करते और लागू करते हैं तथा अभिसमय वह भाग है जो शासन पद्धति में व्यावहारिक महत्व रखत हुए भी 'यायालय द्वारा लागू नहीं होता है। 'यायालय द्वारा मान्यता मिलते ही अभिसमय विधि का रूप लेता है।

(क) सविधान की विधियाँ — सर्वमान्य विधियाँ को, जो लिखित या अलिखित रूप में हैं, निम्नलिखित शीषका के अन्तर्गत अध्ययन पर लाते हैं —

(१) सर्वैधानिक सीमा-चिह्न — प्रथम स्रोत के ऐतिहासिक प्रलेख या समझौते हैं जो राजनीतिक तनाव या संकट के परिणाम हैं। इनमें से महान् जाना पत्र, १२१५ (Magna Carta, 1215) अधिकारों का प्राथमिक पत्र १६२८ (Petition of Right, 1628) और अधिकार-पत्र, १६८६ (Bill of Rights, 1686) विशेष उल्लेखनीय हैं। इन्हें अंग्रेजी सविधान का 'बाइबिल' कहा गया है। इनके सर्वैधानिक महत्व के दो कारण हैं — (१) मैग्नाकार्टा जन्मा प्रलेख अंग्रेजी सविधान का अग्र समझौता जाता है क्योंकि वह राष्ट्रीय इतिहास का एक महान् सीमा चिह्न (Land mark) है। इसी अर्थ में बहुत लागू 'स्वतंत्रता की घोषणा' (Declaration of Independence) को अमरीकी सविधान का अग्र मानते हैं। आज भी ये सविधान के अनेक सुलभत नियमों के उदगम-स्थान हैं। (२) प्रत्येक राष्ट्र के जीवन में कभी-कभी विशेष समस्याओं को लेकर विवाद एवं संघर्ष पैदा हो जाते हैं। जिनका निष्पत्ति लिखित सविधानों में सर्वैधानिक संघर्ष द्वारा अमेरिका में गृह-युद्ध के बाद

— Strachey

1 "The child of wisdom and chance"

2 "It is a complex amalgam of institution, principles and practices, it is a composite of charter and statutes, of judicial decision of common laws of precedents usages and traditions,"

— Mupro

१३ वां, १४ वां और १५ वां सशोधन) और अलिखित संविधानों में समझौता द्वारा होता है । अंग्रेज ऐसे समझौते को संवैधानिक सशोधनों की तरह संविधान का अंग मानते हैं । चूँकि वे संवैधानिक संधि के सदम में उत्पन्न हैं, इसलिए उनके ऊपर संवैधानिक विधि की दृष्टि है ।

(ii) अधिनियम और परिनियम — दूसरे ढंग में ऐसे बहुत-से अधिनियम तथा परिनियम (Acts and Statutes) हैं जिन्हें संसद ने समय-समय पर मताधिकार निर्वाचन-पद्धतियों और सार्वजनिक अधिकारियों के अधिकारों तथा कर्तव्यों आदि के सम्बन्ध में पास किया है । ये संवैधानिक सीमा चिह्नों के प्रतिकूल किसी संवैधानिक संधि के फल नहीं हैं, प्रत्युत आवश्यकताओं के साधारण प्रतियोगिता द्वारा निर्मित हुए हैं । ये राजनीतिक लोकतंत्र के दृष्टिकोण में अत्यावश्यक हैं । उन्हें विनष्ट करने का प्रयत्न राष्ट्र के संवैधानिक भाव के प्रतिकूल तो होगा ही, ग्रेट ब्रिटेन में शासन का यथावत संचालन भी दूभर हो जायगा । इंग्लैंड में जबकि साधारण विधियों द्वारा ऐसे सुधार लाये गये हैं तो अमेरिका के संविधान में संशोधन नाम का पड़ा है, जैसे स्त्री मताधिकार के सम्बन्ध में । इन अधिनियमों और परिनियमों में निम्नलिखित प्रमुख हैं — १६७९ (Habeas Corpus Act 1679), व्यवस्था-अभिनियम, १७०१ (Act of Settlement, 1701) स्कॉटलैंड के संयोग का अधिनियम, १७३७ (Act of Union with Scotland, 1737), सुधार अधिनियम (Reforms Act, 1832, 1867, 1884) संसदीय अधिनियम १९११ (Parliament Act, 1911), जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९१८ (Representation of People Act, 1918), वेस्टमिनस्टर परिनियम, १९३१ (Statute of Westminster, 1931), मंत्रियों का अधिनियम, १९३७ (Ministers of Crown Act, 1937), इत्यादि ।

(iii) न्यायिक निर्णय — न्यायिक निर्णय (Judicial decisions) का प्रत्यक्ष निर्णय संविधान के विकास में काफी सहयोगपूर्ण रहा है । अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने कानूनी निर्णयों से वहाँ के संविधान के उपबन्धा का स्पष्ट और विवक्षित करने में बड़ी सहायता दी है । इंग्लैंड में भी, यद्यपि अमेरिका की तरह वहाँ न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार नहीं है, न्यायाधीशों ने बड़े बड़े अधिकार-पत्रों एवं संविधानों के उपबन्धा की टीका तथा व्याख्या की है । इनके द्वारा पत्रों, अधिनियमों और परिनियमों के क्षेत्र एवं सीमाओं को निश्चित किया गया है । न्यायिक निर्णय ही राजा के परमाधिकारों (Prerogatives) और संसद-सदस्यों के विशेषाधिकारों (Privileges) के आधार हैं । विल्कीज बनाम वुड में किसी भी अनाम निदिष्ट लेखक या तत्पक्षी अथवा उसके ताजशाह को अधिकृत करने के सामान्य अधिपत्र (General warrant) का अर्थ बताया गया और हार्वेल के अभियोग में न्यायाधीशों की स्वतंत्रता की गारंटी दी गयी । इस सम्बन्ध में डायसी ने कहा है कि इंग्लैंड का संविधान "प्रचलित अर्थ में संसद के प्रतिनिधियों के प्रयत्नों का फल होने के स्थान पर लोगों के अधिकारों के लिए न्यायालयों में लाये गये अभियोगों का परिणाम है ।" १

(iv) सामान्य विधि — ब्रिटिश संविधान का एक अत्यन्त मुख्य स्रोत 'सामान्य विधि' (Common Law) है । "सामान्य विधि" मुनरो के शब्दों में, "इन नियमों का समूह

1 "The English Constitution "far from being the result of legislation in the ordinary sense of the term is the fruit of contests carried on in the courts on behalf of the individuals" — Dicey

है जिनका मसद्-विधि से पृथक् विकास हुआ और अतत, सारे राज्य में मान्यता मिली।¹ ये नियम रीति रिवाजों और परम्पराओं के आधार पर विकसित हुए हैं, ससद द्वारा कभी निर्मित नहीं हुए। फिर भी इनके अन्तगत वासन-व्यवस्था तथा न्याय-व्यवस्था के कुछ प्रमुख नियम आते हैं जिन्हें कानून की तरह लागू किया जाता है। उदाहरणस्वरूप, राजा के परमाधिकार, ससद विधियों का लागू करने के लिए न्यायालयों की वाध्यता तथा जनता के कुछ अधिकार—वाले की स्वतन्त्रता, जूरी प्रथा आदि सामान्य विधि पर आधारित हैं। इनके विकास और महत्त्व का उल्लेख करने हुए कार्टर तथा अन्य लेखकों ने कहा है कि न्यायाधीश ने देश के नोबलचारों के अभिज्ञान और प्रयोग से पूर्व दृष्टान्त (Precedents) की स्थापना की जिनमें "साधारण व्यवहार के ऐसे सिद्धान्त पैदा हो गये जो अंग्रेजों की स्वतन्त्रता का रक्षा करने में एक प्राचीन वा-सा कार्य करते हैं और ब्रिटिश संविधान के आवश्यक भाग हैं।"²

(v) टीकाएँ —संवैधानिक विधि के सम्बन्ध में प्रख्यात लेखकों की टीकाओं (Commentaries) का भी संविधान के अवयव के रूप में उल्लेख किया जा सकता है। इनके द्वारा लेखकों ने विविध अभिसमयात्मक नियमों (Conventional Rules) को समझाया है, उनका सम्बन्ध निश्चित किया है और मूल सिद्धान्तों के सन्दर्भ को निर्देशित किया है। इन टीकाओं में निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) 'एनसन रचित संविधान की विधि और लोकाचार' (Law and Custom of the Constitution by Anson)

(२) मे 'रचित समदात्मक प्रथा' (Parliamentary Practices by May)

(३) डायसी 'रचित संविधान की विधि' (Law of the Constitution by Dicey)

(४) बेजहॉट 'रचित इंग्लैंड का संविधान' (English Constitution by Bagehot)

(५) अभिसमय —अभिसमया (Conventions) का विस्तृत विवरण पीछे प्रस्तुत किया जायगा।

३ संविधान के अभिसमय

(Conventions of the Constitution)

प्रत्येक संविधान का अवयव —प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था में अभिसमया का महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है। संविधान का स्वरूप जो भी रहा हो, लिखित या अनिश्चित, अभिसमयों ने उसमें विकास में काफी सहयोग दिया है। अतत, वे अभिसमय संविधान के प्रमुख अवयव एवं आधार बन गये हैं। इंग्लैंड का तो 'अभिसमयों की पारम्परिक भूमि' (classic land

1 "By the common law is meant that body of legal rules which grew up in England, apart altogether from any action of Parliament, and eventually gained recognition throughout the realm"
—Munro

2 "There grew up a body of principles of a general application which stands as a bulwark of British freedom and an essential part of the British Constitution"
—Carter, M G and others.

of conventions) की सजा दी जाती है, क्योंकि ब्रिटिश सविधान के 'जन्म, जीवन और मरण' (birth, life and death) की कहानी अभिसमयों की कहानी है। अभिसमय ब्रिटिश सविधान के अभिन्न अंग हैं। ये अंग्रेजों के स्वभाव में इतने गहरे प्रविष्ट हो गये हैं और शासन का मगठन उनकी बुनियादा पर इतनी दबता से टिका हुआ है कि उनके बिना सविधान यदि पगु नहीं तो पूणत अव्यावहारिक अवश्य हो जाता है? उन्हीं ग्राह्य के कारण ब्रिटिश सविधान का अलिखित सविधान कहा जाता है। अमेरिका के सविधान में भी अभिसमयों का कम महत्वपण स्थान नहीं है, भले ही ब्रिटिश सविधान के अभिसमयों का शक्ति और पवित्रता उच्च प्राप्त न हो। उनका महत्व वीयर्ड के इस कथन में स्पष्ट हो जाता है—“अमरीकी सविधान के अन्तर्गत क्रांतिकारी परिवर्तन, संशोधन तथा अधिनियम से नहीं हुए, अपितु रीति-रिवाजों और प्रथाओं से हुए हैं, जिससे सविधान की आत्मा ही बदल गयी है।¹ राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति, मंत्रिमण्डल का उदय राजनीतिक दला का विकास आदि सर्वव्यापक नियम परम्पराओं पर आधारित हैं। सिर्फ इंग्लैंड और अमेरिका में ही नहीं, बल्कि कनाडा, स्विटजरलैंड भारत आदि देशों में भी अभिसमयों का बहत् रूप में विकास हुआ है। तात्पर्य यह कि जहाँ भी शासन-शक्ति भिन्न-भिन्न व्यक्तियों में अथवा संस्थाओं में निहित हो अर्थात् जहाँ भी मिश्रित सविधान हो वहाँ इन रूढ़ियों का विकास प्रत्येक काल में और प्रत्येक स्थान पर होना चाहिये।”²

अभिसमयों से तात्पर्य — डायसी ने उन्हीं ‘संवैधानिक अभिसमयों’ (Constitutional Conventions) की सजा दी है, जो १८०१ में उसको सविधान के ‘अलिखित नियम’ (Unwritten maxims of the Constitution) और अन्तर्गत में ‘संवैधानिक परम्पराएँ’ (Customs of the Constitution) कहा है। अभिसमय सविधान के वे आधारभूत नियम हैं जो अलिखित और अत्यावृष्ट होते हुए भी, शासन का प्रगुण एवं दिन प्रतिदिन के व्यावहारिक सम्बन्धों और कार्यों का संचालन करते हैं। इनमें अन्तर्गत के रीतियाँ, समझौते, स्वभाव एवं व्यवहार आते हैं, जो चिरकाल तक प्रयोग में आने के कारण तथा राजनीतिक महत्त्व के कारण शासन के बड़े-बड़े अधिकारियों के दिन प्रतिदिन में सम्भव निर्धारित करते हैं, जो कानून की सूखी हड्डियों पर मांस चढ़ाते हैं, विधान को चलाते हैं और उसे सामाजिक तथा राजनीतिक आवश्यकताओं के अनुकूल परिवर्तनशील बनाते हैं। डायसी का कहना है कि “अभिसमयों के सिद्धान्त या व्यावहारिक नियम हैं जो, यद्यपि राजा, मंत्रियों तथा दूसरे पदाधिकारियों के कार्यों का नियंत्रण करते हैं पर वास्तव में वे कानून नहीं हैं। हर्मेन फोर्डनर के शब्दों में अभिसमय राजनीतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना, परिनिर्णय, न्यायिक निर्णयों या परम्पराओं के अन्तर्गत नहीं बल्कि उनमें पृथक् उनके प्रकार के रूप में और उनसे विभिन्न

1 “The most complete revolution in our political system not been brought about by amendments or by statutes, but by the customs and conventions in operating the machinery of the Government”

2 “Conventions must grow up at all times and in all places where the powers of government are vested in different persons and bodies—where in other words, there is a mixed constitution —Sir William Holdsworth

3 “Conventions are those maxims or practices which though regulate ordinary conduct of the crown, of Ministers, and of other persons under the constitutions, are not in strictness laws at all” —Dicey

उद्देश्य की पूर्ति के लिए होती है। ब्रिटिश संविधान में यह उद्देश्य है—कार्यपालिका और व्यवस्थापिका की जन-इच्छा के प्रति उत्तरदायी बनाना।¹

यहां यह बतलाना आवश्यक है कि 'कन्वेंशन' (Convention) शब्द का प्रयोग दूसरे अर्थ में भी किया जाता है। इसका अर्थ एक 'असाधारण सभा' भी होता है जिसे किसी विशेष उद्देश्य के हेतु आयोजित किया जाता है। संयुक्त-राज्य अमेरिका में इसी अर्थ में इस शब्द का प्रयोग किया जाता है। स्वयं अमरीकी संविधान जिस सभा द्वारा बनाया गया था उसे 'फिलाडेल्फिया कन्वेंशन' (Philadelphia Convention) कहा गया था। आज भी संवैधानिक संशोधन के लिए 'कन्वेंशन' आयोजित करने की व्यवस्था है। इंग्लैंड में भी 'कन्वेंशन' का प्रयोग इस अर्थ में किया गया है, जैसे १६६० तथा १६८८ में क्रमशः चार्ल्स द्वितीय तथा विलियम मेरी का राजसिंहासन देना के लिए बनायी गयी पार्लियामेंट को 'कन्वेंशन पार्लियामेंट' कहा गया था। लेकिन आज इंग्लैंड में 'कन्वेंशन' का प्रयोग अभिसमय के अर्थ में ही किया जाता है।

अभिसमय और विधि —अभिसमय का भौतिक अर्थ जय समझों के लिए विधि (Law) और उसमें अंतर को समझना आवश्यक है। सच पूछा जाय तो कानून और अभिसमय में कोई महत्वपूर्ण अंतर नहीं है, दोनों के बीच कोई स्पष्ट विभाजन-रखा नहीं खींची जा सकती। दोनों ही समान रूप से सामान्य-व्यवस्था के आधारभूत तत्त्व हैं, दोनों का पालन समानरूप से हुना है। इनका ही नहीं, अभिसमयों का निर्माण विधि की नींव पर ही होता है। फिर कभी-कभी विधि और अभिसमय दोनों मान-माय चलते हैं। उदाहरणार्थ, अनेक ब्रिटिश संस्थाएँ, जो अभिसमय द्वारा विकसित हुई हैं विधि द्वारा अभिज्ञासित हैं। प्रधानमंत्री का पद और मंत्रिमण्डल, जो १९३७ ई० के पूर्व अभिसमय पर आधारित थे सम्राट के मंत्रिमण्डल अधिनियम, १९२७ (Minister of the Crown Act 1927) द्वारा स्वीकार कर लिये गये हैं, उपनिवेशों और ग्रेट ब्रिटेन के सम्बन्धों को नियमित करनेवाले अभिसमय 'स्टैट्यूट ऑफ वेस्टमिन्स्टर' (Statute of Westminster, 1931) में अभिलिखित हैं। जट जेनिंग्स के शब्दों में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचने हैं कि "क्या विधि है और क्या अभिसमय है, ये मुख्यतः पारिभाषिक प्रश्न हैं। इनके उत्तर केवल उन्हीं को ज्ञात है जिनका कार्य उन्हें ज्ञात करना है। जनसाधारण के लिए इस बात का, कि कोई नियम न्यायिक अधिकारियों द्वारा अभिज्ञात है या नहीं, कोई विशेष महत्व नहीं रखता।"² प्राविधिकों के दृष्टिकोण में विधियों और अभिसमयों में तीन भेद हैं —

(क) विधियाँ किसी वैधानिक सत्ता से उत्पन्न होती हैं और उनमें अधिक पवित्रता होती है, अभिसमय विधि में बाह्य हाते हैं और प्रथा द्वारा उत्पन्न होते हैं। पलत विधियों का पालन सभी लोग अनन्य भाव से करते हैं जबकि अभिसमयों के उल्लंघन का सदा न्य बन रहा है।

(ख) कानून मंडीक और सुनिश्चित शब्दावली में निर्मित हुने हैं, लेकिन अभिसमयों का निर्माण ऐसा नहीं होता। वे प्रथा और परम्परा पर आधारित हुने हैं जिससे चलन प्रथा का अभिसमय में रूपांतर काल निश्चित करना कठिन हो जाता है।

1 "Conventions are rules of political behaviour not established in statutes judicial decision or parliamentary custom but seated outside these supplementing them, in order to achieve objects they have not yet embodied. These objects, in the British Constitution, can be summed up thus to make the Executive and the Legislature responsible to the will of the people."

—Herman Fisher

2 "What is law and what is convention are primarily technical questions. The answers are known only to those whose business it is to know them. For the mass of the people it does not matter whether a rule is recognized by the judicial authorities or not. The technicians of Government are primarily concerned."

—Jennings

(ग) विधिया को न्यायालय की शक्ति प्राप्त रहती है न्यायालय के द्वारा लागू किया जाता है, परन्तु अभिसमय का न्यायालय की शक्ति प्राप्त नहीं रहती, न न्यायालय द्वारा उन्हें लागू किया जाता है।

ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत अभिसमय — इन्हें तीन वर्गों में रखा जा सकता है —

(१) व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के सम्बन्धों से सम्बन्धित अभिसमय — प्रथम प्रकार के अभिसमय ससद् तथा कार्यपालिका के बीच सम्बन्धों की स्थापना करते हैं। १६८८ ई० की गौरवपूर्ण क्रांति ने ससदीय प्रभुता की नींव डाली। राजा की शक्तियों को सीमित हो गया और सर्वैधानिक विकास के फलस्वरूप मंत्रिमंडलीय प्रणाली का उदय हुआ। इस प्रणाली के आवश्यक नियमों की अव्यवस्था अभिसमय ही करते हैं। कुछ प्रमुख अभिसमय यों हैं —

() राजा के मंत्री ससद् के सदस्य हों। आम चुनाव के बाद सम्राट् बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है, जो सम्राट् को औपचारिक स्वीकृति से अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है।

(ii) मंत्रिमंडल अपने कार्यों के लिए ससद् के प्रति उत्तरदायी है। यह उन्हीं समय तक पदाश्रित रह सकता है जबतक कि उसे लोकसभा का विश्वास प्राप्त है। यदि मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध बहुमत हो जाय तो सामन दो मांग हैं। वह तुरन्त ही त्याग पत्र दे सकता है और विरोधी दल के नेता को नयी मंत्रिपरिषद् बनाने के लिये बुलाया जा सकता है अथवा पराजित मंत्रिमंडल का प्रधानमंत्री सम्राट् को लोकसभा को भंग करने का परामर्श दे सकता है। जटिल परिस्थिति में सम्राट् को लोकसभा को भंग करना पड़ता है। फलस्वरूप पुनर्निर्वाचन होता है। यदि निर्वाचका का निर्णय मंत्रिमंडल के प्रतिबल हो जाता है तो उसके लिये आवश्यक होता है कि वह त्याग पत्र दे दे और विरोधी दल को सरकार का निर्माण करने दे। वह दूसरी बार लोकसभा के विघटन की मांग नहीं कर सकता।

(iii) मंत्रिमंडल के सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) का नियम अभिसमय पर आधारित है। मंत्रीगण सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी हैं। मंत्रिपरिषद् राजा व समद् के सामने डबार्ड के रूप में है। यदि एक मंत्री भी हटा जाता है तो सारी मंत्रिपरिषद् को त्याग-पत्र देना पड़ता है।

(iv) मंत्रिमंडल को अपने सम्पूर्ण प्राधिकार के साथ घरेलू सक्त का प्रतिवार करना चाहिये, लेकिन उसे तुरन्त ससद् आहूत करके उससे मंत्रणा अवश्य करनी चाहिये।

(२) विधायी प्रक्रिया और समद् के सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध से सम्बन्धित अभिसमय — अभिसमयों के दूसरे वर्ग में उन अभिसमयों का रखा जा सकता है जो विधायी प्रक्रिया (Parliamentary procedure) और ससद् के दोनों सदनों के सम्बन्धों से सम्बन्ध रखते हैं।

(i) ससद् दो सदनों में मिलकर बनी है। वह प्रत्येक वर्ष एकत्रित होती है।

(ii) १९११ ई० के ससदीय अधिनियम के पूर्व वित्तीय मामलों में मंत्रिमंडल को सभा के अधीन लोकसभा से लोकसभा की उच्च स्थिति अभिसमय पर ही आधारित थी। यह भी एक अभिसमय ही है कि लोकसभा किसी विधेयक पर तभी विचार करे, जब उस विधेयक पर सम्राट् की सिफारिश प्राप्त हो जाय।

(iii) जब लाइसभा अपीलवीय के रूप में कार्य करती है, उस समय लाइसभा में लॉ लार्ड (Law Lord) का छाड़कर अन्य कोई पीयर नहीं बैठता।

(iv) नियमत सम्राट लाइसभा के सदस्य को भी प्रधानमंत्री पद के लिए आमंत्रित कर सकता है। वस्तुतः १९वीं शताब्दी में कई ऐसे प्रधानमंत्री थे, जो लाइसभा के सदस्य थे, जैसे पामस्टन और सैन्डस्वरी। परंतु आजकल अभिसमय के अनुसार केवल लोकसभा के सदस्य ही प्रधानमंत्री नियुक्त होते हैं। इस वजह से १९२० ई० में सम्राट् पंचम जाज इच्छा रहन पर लाइसभा को प्रधानमंत्री नियुक्त नहीं कर सके।

(v) प्रत्येक विधेयक का तीन बार वाचन (reading) होना चाहिये, तब कहीं जाकर उसपर अंतिम मतदान होता है।

(vi) जब सरकारी पक्ष की ओर से एक भाषण हो चुकता है, तब विरोधी पक्ष की ओर से एक भाषण होता है। वस्तुतः सम्राट या साम्राज्ञी के विरोधी पक्ष (His or Her Majesty's Opposition) का सम्पूर्ण विचार अभिसमय का परिणाम है।

(vii) नाम-सभा का स्पीकर निवर्तीय व्यक्ति होना चाहिये और उसे स्पीकर पद के लिए निर्वाचन में खड़ा होने के पूर्व अपने दल की सदस्यता त्याग देनी चाहिये।

(viii) जसराज-ग्रहण करनेवाले स्पीकर का निर्विरोध निर्वाचन होना चाहिये और जितनी बार वह चाहें निर्वाचित किया जाना चाह्य।

(ix) सम्राट् लाइसभा के विरोध पर विजय प्राप्त करने के लिए वह महत्वक दल के नवें पीयर (Peers) बना सकता है।

(x) कुछ अभिसमय ऐसे हैं जिनका उद्देश्य एफ और तो सरकार एवं विधायी तृत्य तथा दूसरी ओर निर्वाचकों के नियम के बीच सामंजस्य स्थापित करना है। सरकार का विरोधी विवादास्पद विषय पर उस समय तक पार्टी विधान प्रस्तुत नहीं करना चाहिये जबतक कि उसे पमा करने के लिए निवाचकों से अधिवेश (mandate) न मिल गया हो। "अधिवेश अभिसमय" (mandate convention) की यह प्रथा लोक प्रभुत्व (Popular sovereignty) के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका एक अन्य उदाहरण यह है कि जब मंत्रिमंडल निर्वाचकों से अपील करता है और निर्वाचकों का नियम मंत्रिमंडल के प्रतिभूल पडता है तब मंत्रिमंडल को अपने पद से हटना पडता है, दूसरी बार मुसद् के विघटन की माग वह नहीं कर सकता।

(11) उपनिवेशों में सम्बन्धित अभिसमय - अभिसमयों के अंतिम भेद में उन अभिसमयों को रखा जा सकता है, जो ग्रेट ब्रिटेन और उपनिवेशों (Dominions) के सम्बन्ध को नियमित करते हैं। १९३१ ई० का स्टैच्यूट ऑफ वेस्टमिनिस्टर उन अभिसमयों का एक वैधानिक रूप रता है जो एक समय अतः साम्राज्यिक सम्बन्धों का नियमन करते थे। राष्ट्रमण्डल के पारस्परिक सहयोग की पद्धतियाँ विगुद्ध रूप में अभिसमयमात्मक हैं।

अभिसमयों की अनुशाक्ति (Sanctions behind conventions) - अभिसमय विधि नहीं, उसे याचानम को शक्ति प्राप्त नहीं, फिर उमका अनिश्चित और अनिश्चित रूप - 'निश्चितता की भाँज प्रमात्मक है' - हेर्मेस (Hermes)। फिर भी यदि उनका पालन न किया जाय तो ब्रिटिश संविधान निपगु नहीं, ता अत्यावहारिक जबरन हा जायगा। प्रश्न उठता है कि

इंग्लैंड में अभिसमया का इतनी दृढ़ता से पालन क्यों होता है ? उनके पीछे कौन सी अनुशक्ति है ?

(i) डायसी के विचार - इस प्रश्न का उत्तर कुछ हद तक प्रा० डायसी (Dicey) देते हैं। डायसी के विचारानुसार अभिसमया के पीछे यह बल है कि इसके अतिव्रमण करनेवाले का शीघ्र ही दण्ड के नियमों तथा 'यायानया' के सधर्म में ले आता है, अर्थात् अभिसमयो का अतिक्रमण अन्तर्गत विधि का अतिव्रमण है। उमने इस सम्बन्ध में प्रतिवचन मसद क मा के सभाजन का उदाहरण प्रस्तुत किया है। यदि समर का सत्र प्रतिवचन न होकर एा सत्र में अतिवचन समय तक उनकी बैठक बुलाई जाय ता सना अधिनियम (Army Act) ता जात हा जायगा। इस स्थिति में अनार्थकृत करों द्वारा एकत्रित किया गया धन के आधार पर सेना का रखना म्बंध हो जायगा। या तो सेना का भंग करना होगा या बिना किसी कानून के अतिक्रमण व सेना को कायम रखना होगा। 'याय और शांति के लिये अत्यावश्यक सेना का भंग नहीं किया जा सकता और दूसरा रास्ता अपनाए पर अवैध तरीका से कर उगाहो और सना रखने के हेतु उसे न्यायालय व सम्मुख लाया जा सकता है और विधि व अनुसार दण्डित किया जा सकता है। इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि समर की बैठक सत्र में तम से-तम एक बार अवश्य बुलाई जाय। यदि ऐसा नहीं होता तो पराजित रीति से देश की विधिया भंग जाती है।

आलोचना - लेकिन डायसी के तक पूर्ण सत्य नहीं है, सत्याश कहना उचित होगा। सभी अभिसमयो के पालन के लिए सरकार विवश नहीं है। लॉवेल का कहना है कि इंग्लैंड प्रतिवचन का सत्र बुलाने के लिए विवश नहीं है। चूंकि ससद प्रभुसंस्था है, अतः वह कई वर्षों के लिए सेना अधिनियम पास कर सकती है, वक्तमान वार्षिक करों का कई वर्षों के लिए स्वीकार की जा सकती है और टाटे-माटे खर्चों को आकस्मिक निधि से पूरा कर सकती है। इसके अतिरिक्त अनेक अभिसमय ऐसे हैं जिन्हें भंग होने से किसी विधि का अतिक्रमण नहीं होता है। यदि स्पीकर अपने दल की सदस्यता से त्याग न करे, प्रधानमंत्री लाड सभा से लिया जाय या 'नोव' सभा के कार्य मन्त्रालय सम्बन्धी अभिसमया का पालन न किया जाय, तो इसमें विधि भंग नहीं होती। फिर देश की परिवर्तित राजनितिक परिस्थिति की मांग होने पर पूव दृष्टाता का भी ताडा जा सकता है, जैसे डिजरेली ने १८६८ ई० में माधारण निर्वाचन में पराजित होने पर समर के सम्मुख उपस्थित हुए बिना ही त्याग पत्र देकर परम्परागत रूढ़ि की उपक्षा की थी जबकि १९२९ ई० में वाटडविन ने अभिसमय का अनुसरण करते हुए समर के समक्ष उपस्थित होकर उसका निणय प्राप्त किया। अतः डायसी का कहना पूर्णतः सत्य नहीं कि वानन के भंग का भय अभिसमय व पालन का एक मात्र कारण है।

(ii) लॉवेल का विचार लॉवेल (Lowell) ने अभिसमयो की अत्य महत्त्वपूर्ण अनुशक्ति का उल्लेख किया है। उसी के शब्दों में "अभिसमयो का पालन इसलिए होता है कि वे सदाचार संहिता हैं। वे एक प्रकार से खेल के नियम हैं और समाज में जिम अवेले वग ने इंग्लैंड के सार्वजनिक जीवन के संचालन को अब तक पूर्णतः अपन हाय में रखा है वह स्वयं इस प्रकार के नायित्व के प्रति निष्ठा रूप से सबदनाशील है।" अतः यह तथ्य है कि एक वग ही सम्पूर्ण राष्ट्रपति का सहमति द्वारा जनता के निक्षेपाधिकारी (trustee) के रूप में शासन

करता है, उस वग को इस बात के लिए अधिक सजग कर देता है कि वह उन सद्भावों का उल्लंघन न करे जिनके ऊपर यह निम्न टिका हुआ है।

वास्तविक अनुशक्तियाँ — (क) जनमत—अभिसमयों की वास्तविक अनुशक्ति जनमत (Public opinion) है। शासन की अन्तिम शक्ति जनता अर्थात् निर्वाचकों की शक्ति के ऊपर आधारित है। जनता यह उम्मीद करती है कि प्रति वष ससद् की बैठक होगी या पराजित मंत्रिमण्डल तुरत अपने पद से त्याग पत्र दे देगा। यदि ऐसा नहीं होता तो विधि भंग ता नहीं होती, लेकिन असंवैधानिक कार्य अवश्य होता है। इससे जन सप्रभु (Popular sovereign) की भावना का चोट पहुँचती है। तात्पर्य यह कि अभिसमय जनशक्ति पर आधारित है। जब तक जाता का सम्मान प्राप्त है, उनका उल्लंघन नहीं हो सकता। यदि किसी अभिसमय का उल्लंघन होता है, जैसा कि सन १९९६० में साइड सभा न लायड जाज के मुद्रसिद्ध वृजट का अस्वीकार करके किया था, तो तुरत ही यह मांग उठ खड़ी होती है कि इस अभिसमय को विधि का रूप दिया जाय। निर्वाचकों ने लाड सभा की तृतीय शक्ति को सीमित करने के पक्ष में मत दिया। फलस्वरूप १९११ ई० के संसदीय अधिनियम के द्वारा लाड सभा की शक्ति में भारी कमी कर दी गयी। इसी तथ्य को प्रकट करते हुए मिल ने कहा है कि “संवैधानिक नियम (maxims) तब तक अपनाये जाते हैं तथा व्यवहार में हैं जब तक कि वे संविधान में उस शक्ति को प्रबलता देते हैं जिम्हें हाथ में व्यवहारत शक्ति है। इग्लैण्ड में यह जनशक्ति है।”¹

(ख) उल्लंघन से राजनीतिक कठिनाइयाँ — अभिसमयों के पीछे एक अय अनुशक्ति यह है कि उनके उल्लंघन से राजनीतिक कठिनाइयाँ (Political difficulties due to viola-
tion) उठ खड़ी हो सकती हैं। उदाहरणार्थ, अभिसमय के अनुसार समाज प्रधान मंत्री या मंत्रिमण्डल के परामर्श का माना व लिए बाध्य है। यदि वह मन्त्राह को नहीं मानता है तो प्रधानमंत्री को अतत त्याग पत्र देना पड़ेगा। तदुपरांत विराधी दल क नता को मंत्रिमण्डल निर्माण के लिए आमंत्रण मिलेगा। उसे लाक सभा के बहुमत का सम्मान आवश्यक है, जिसके लिए सामान्य निर्वाचन कराया पड़ता है। यदि नया प्रधानमंत्री हार जाता है तो यह समाज की हार समझी जायगी। परिणामस्वरूप राजा और राजतंत्रीय सम्थाओं का अस्तित्व खतरा में पड़ जायगा। इस प्रकार प्रधानमंत्री की मन्त्राह का न मानकर राजा सिर्फ अरा लिए ही नहीं, बल्कि संविधान के अस्तित्व के लिए खतरा माल लेता है। अत अभिसमय राजनीतिक यथायता पर आधारित है।

(ग) मनोवैज्ञानिक अनुशक्ति — अभिसमयों के पालन का मनोवैज्ञानिक (Psychological) कारण भी है। नियमों का पालन इसलिए नहीं होता कि वे अभिसमय हैं या विधियाँ हैं, प्रत्युत इगलिए हाता है कि व्यक्तियों का स्वभाव ही यह है कि वे उनका पालन करें। कोई भी व्यक्ति जीवन में अपना पाठ तभी अदा कर सकता है जब वह कुछ नियमों का पालन करे। जेनिंस ने अनुसार शासन एक सहकारी कार्य है और केवल विधि के नियम

1 ‘Constitutional maxims are adhered to are practically operative so long as they give predominance in the Constitution to that one of the powers which has the preponderance of active powers out doors Thus, in England, is the popular power’ — *Mill*

हो सामान्य कायवाही का उपबन्ध कर सकते हैं।¹ तात्पर्य यह है कि व्यक्तियों की गति-विधियां में एकरूपता होनी चाहिये।

(घ) शांति और उन्नति के लिए समाज की अभिलाषा—स्ट्रांग ने कानन का तीन रूप अभिसमय, सामाजिक विधि और व्यवस्थापिका द्वारा पारित लिखित विधि वतनात हुए कहा है कि 'इनके पीछे अन्तिम अनुशक्ति है, शान्ति और उन्नति के लिए समाज की अभिलाषा (Society's desire for peace and progress)।'² राज्य समाज का राजनैतिक संगठन है। समाज अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए उसका उपयोग करता है। वह सदा इस बात के लिए सजग रहता है कि राज्य अपने विधियां का दुरुपयोग या उल्लंघन न करे, चाहे वह लिखित विधि हो या अभिसमय। इसके अतिरिक्त विधि पर जो पारित समाज के सामाजिक समझौता है—स्थिरता तथा गतिशीलता में सामंजस्य स्थापित करना, अर्थात् नियमित, तथा शांतिपूर्ण विकास है। इस उद्देश्य की पूर्ति तीनों प्रकार की विधियों के एक-दूसरे पर अवरोध के जरिये होता है।

(ङ) ब्रिटिश जाति का स्वभाव—अतएव ब्रिटिश भूमि और जनता में विशेष रूप से सम्बन्धित अभिसमय की अनुशक्ति की व्याख्या करते हुए न्यूमेन ने लिखा है, "उनका पालन इसलिए नहीं होता कि वे राज्य की सर्वोच्च विधि हैं, बल्कि इसलिये होता है कि उनका सम्बन्ध सर्वप्रधानिक सरकार तथा प्रजातन्त्र से है, जिनमें सभी ब्रिटनवासी सहमत हैं।"³ ब्रिटिश जनता अतिप्रगणालियों को बनाये रखने के पक्ष में है, जबतक की नई प्रणालियों को अपनाने का कोई विशेष कारण न हो। अतः नवीनता के पक्ष में अभिसमयों का जन्म उल्लंघन नहीं किया जाता।

अभिसमयों का महत्त्व (Importance of conventions)—कोई भी लिखित संविधान जीवन के अथवा जोर आवश्यकता को पूर्ण रूप से अभिव्यक्त नहीं कर सकता क्योंकि मनुष्य की कल्पना वास्तविकता को नहीं छू सकती। इसी अतिरिक्त संविधान निर्माण के समय विभिन्न दलों में समझौता तथा उनके संधिपूर्ण रूप के कारण भी संविधान वास्तविकता से बहुत दूर रहता है। अतः प्रारम्भ में ही संविधान समय से पीछे पड़ जाता है, गतिशील सामाजिक मूल्यों तथा राजनीतिक शक्ति का साथ नहीं दे पाता। इसलिए उसे व्यावहारिक रूप देने के लिए आवश्यक है कि परम्पराओं, अभिसमयों तथा अभ्यासा द्वारा समाज की बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुसार उनकी पूर्ति हो। तात्पर्य यह है कि अभिसमय संविधान को पूर्ण बनाने में और साथ साथ व्यवहारिक भी। उनके अभाव में संविधान अधूरा है और साथ-साथ वह समुचित रूप में कार्य भी नहीं कर सकता। इंग्लैंड में इन अभिसमयों का विशेष महत्त्व है। उन्होंने एकलोक शासन के अतएव लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था का संचालन सुलभ कर दिया है। वे विधि की भाँति

1 'Government is cooperative function and rules of land alone, cannot provide for common action
—Jenning'

2 "These three branches of law, all have the same ultimate sanction, which is society's desire for peace and progress"
—C F Strong

3 "Their weight is not derived from any idea that they are the supreme law to the land, but rather from the fact they are related to the idea of constitutional government and democracy with which all Britisners find themselves in agreement
R G Neumann

जुड़ नहीं है। वे विधि की शुद्ध अख्यया पर मास ता नाम करते हैं और इन प्रकार उहीने गानन क ऊपर वैधानिक सगठन का बदलने हुए राजनीतिक विचारों तथा जनता की आवश्यकताओं के अनुसार उसे संशोधित कर दिया है। अभिसमय ब्रिटिश संविधान की प्रेरण शक्ति है। उहाँ कायपालिका का लोकतन्त्रीकरण कर दिया है। ला लार्डों को सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति प्रदान कर योग्य व्यक्तियों का कायापालक कर दिया है। उपनिवेशों के सम्बन्ध अभिसमय पर ही आधारित है इस प्रकार ब्रिटिश संविधान अभिसमय पर आधारित है, उनमें चलते शासननर के संचालन में बड़ा सुगमता रहती है। इसके अतिरिक्त अभिसमय में ही जनसंप्रभु (Popular sovereignty) की उच्चता का स्थापित किया है अभिसमय की उपयोगिता के सम्बन्ध में विद्वानों की उक्ति को उद्धृत किया जा सकता है। डा० जेम्स ने कहा है "कानून की सूखी हड्डियाँ के अंग अभिसमय मानते मास रूरी आकारण हैं। इनसे कानूनी संविधान रूप में लाया जाता है और वे इसके विचारों को जीवन में रखते हैं। संविधान स्वयं कार्य नहीं करता, वह मनुष्यों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। यह राष्ट्रीय सहयोग का साधन है और सहयोग की भावना उतना ही आवश्यक है जितना उसका साधन। संवैधानिक अभिसमय उस सहयोग की कायसाधन हेतु विस्तार किया हुआ नियम है।" डा० जेम्स ने ही अभिसमय के दो महत्त्वपूर्ण तारों का उल्लेख किया है। प्रथमतः, यह परिवर्तित सामाजिक तथा राजनीतिक स्थितियों के अनुसार शासन-व्यवस्था को ढालते हैं और द्वितीयतः, ये शासन-का को गामन करने संचालित करों की योग्यता प्रदान करते हैं। प्रो० डायसी के मतानुसार अभिसमयों के दो ध्येय हैं। समूह की विवेक शक्तियाँ (Discretionary powers) के प्रयोग का नियम निर्धारित करना तथा संसद और मंत्रिमण्डल द्वारा जतने मतदानों की इच्छा पूर्ण करना। उसी के शब्दों में "हमारी तत्मान सर्वैधानिक धर्मसंहिता। इस चीज का सिद्ध करती है जिसे हमारे देशों में जनता को प्रभुता कहा जाता है।" दूसरे विद्वान वक्ता कहा है, "अभिसमय विधि के नियमों के यावहारिक रूप को निश्चित करने हैं और परिणामस्वरूप के संविधान की प्रेरक शक्ति नष्ट नहीं जाते हैं। द्वितीयतः, इनके द्वारा संविधान वतमान सर्वैधानिक सिद्धान्तों के अनुरूप कार्य करती है।" उपनिवेश विधि के व्यवहार सम्बन्धी उपनिवेशों के सम्मेलन (१९०९) में अभिसमयों की महत्ता इन शब्दों में प्रकट की है— 'ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के इतिहास में विधि के अभिसमयों की

1 "Conventions provide the flesh which clothes the dry bones of the law, they make the legal constitution work, they keep it in touch with the growth of ideas. The constitution does not work itself, it has to be worked by men. It is an instrument of national cooperation, and the spirit of cooperation is as necessary as the instruments. The constitutional conventions are the rules elaborated for effecting that cooperation." —James.

2 "Our modern code of constitutional morality secures, though in a round about way, what is called abroad the sovereignty of the people — they

3 "The conventions of the constitution determine the manner in which the rules of law which they presuppose are applied so that they are, in fact, the motive power of the constitution. In the second place, these conventions are always directed to secure that the constitution works in practice in accordance with the prevailing constitutional theory of the time." —Edmund Burke

सम्मिलन चिर परिचित है यह कायपालिका और विधायिनि शक्तियों में प्रवेश कर गया है। इसने उन स्थानों पर सम्बन्धों की एकरूपता का साधन प्रदान किया है जहाँ व्यावहारिक समस्याओं का वैधिक समाधान असम्भव था या स्वतंत्र विकास में बाधक था या जो समस्याओं के लिये आवश्यक स्तर तक नहीं पहुँच सकता था।”¹

ह्वीयर (Whitaker) ने लिखा है कि प्रथाएँ अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करती हैं, विधानमण्डल ने दाना मदनो के परस्पर सम्बन्ध नियमित करती हैं, विधानपालिका के सगठन का निर्धारित करती हैं, विधानपालिका और कायपालिका के सम्बन्ध को निश्चिन करती हैं, राजनैतिक दलों एवं शासनागों के सम्बन्ध निर्धारित कर शासन की रूपरमा का सन्तुलित करती हैं, शासन व्यवस्था का परिवर्तितियों के अनुकूल लचीली तथा परिवर्तनशील बनाती हैं। प्रो० हरिमोहन जैन ने ब्रिटिश संविधान में अभिसमया के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए कहा है —

(१) प्रथाओं में ही ब्रिटिश राजा के सीमान्त तथा उसके सत्र राजाधिकारों को मन्त्रिमण्डल में हस्तांतरित किया है।

(२) प्रथाओं में ही मन्त्रिमण्डल के कामन सभा के प्रति सामूहिक तथा व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का विकास किया है।

(३) प्रथाओं के बल पर ही आज सवैधानिक विकास इस गति को पहुँच गया है कि मन्त्रिमण्डल का निर्माण तथा विघटन प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक करते हैं।

(४) प्रथाओं के द्वारा ही ब्रिटिश शासन प्रणाली नवीन सामाजिक एवं आर्थिक परिस्थितियों के अनुकूल प्रगतिशील हो सका है।

(५) ब्रिटिश शासन प्रणाली की मूल संस्थाएँ, राजपद, पार्लियामेंट, मन्त्रिमण्डल, प्रधानमंत्री आदि प्रथाओं की ही उपज हैं, पार्लियामेंट का दो सदन में सगठन होना, उसकी कार्यपद्धति का एक बड़ा भाग, मन्त्रों की स्थिति, कायपालिका और विधानमण्डल का सीमा विभाजन आदि व्यवस्थाएँ किसी कानून पर आधारित नहीं हैं। इसलिए कहा जाता है कि ब्रिटेन में कोई ‘संविधान’ नहीं है।

४ संविधान की प्रमुख विशेषताएँ

(Salient Features of the Constitution)

ब्रिटिश संविधान की विशेषताओं का अध्ययन निम्नांकित शीर्षकों के अंतर्गत किया जा सकता है —

१ सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर — ऑग और जिक का कहना है कि “सभा शासन में पर्याप्त सिद्धान्तों एवं व्यवहार में भेद पाया जाता है, लेकिन जिस प्रकार

1 “The association of constitutional conventions with law has long been familiar in the history of the British Commonwealth it has permeated both executive and legislative power. It has provided a means of harmonizing relations where a purely legal solution of practical problems was impossible would have impaired free development, and would have failed to catch the spirit which gives life to institutions”—Conference of Dominions on the operation of Dominion Legislation 1929

यह भेद ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना-बाना बन गया है वैसे अन्यत्र कही नहीं है।¹ तात्पर्य यह कि ब्रिटिश संविधान का एक प्रमुख लक्षण उसके अन्तर्गत सिद्धांत और व्यवहार में अंतर है (Difference between theory and practice)। इस अंतर के दो कारण हैं— वैधानिक विचारों की क्रमिकता और स्थिति में क्रांतिकारी परिवर्तन हो जाने के बाद भी परम्परागत स्वरूप को बनाए रखने की प्रवृत्ति। संविधान में इस विशेषता को एक जातोक्व ने इस शब्दा में प्रकट किया है, “ब्रिटिश संविधान में कोई बात जैसी दिखाई देती है वैसे नहीं है और जैसी है वैसे दिखाई नहीं देती।” वेजहॉट संविधान के इन दो रूपों को एक-दूसरे से प्रतिकूल बतलाता है। उसके लिखित रूप में वह सजीवता नहीं है जो उसके व्यावहारिक रूप में है और उसके व्यावहारिक रूप में वह शालीनता नहीं है जो उसके लिखित सिद्धांत में है। संविधान की इस विशेषता को उदाहरण द्वारा समझना अधिक उचित होगा। सिद्धान्ततः इंग्लैंड का शासन सम्राट् में निहित है। वह सम्पूर्ण विधि का स्रोत एवं न्याय का उरु है। मंत्री उसके मंत्री होने हैं और वे उसके प्रसाद-पर्यन्त अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। वह ससद् का आहूत करता है अथवा उसका विघटन और सत्रावसान कराता है। ससद् द्वारा निर्मित विधियां सम्राट् की स्वीकृति के बिना प्रवर्तित नहीं की जा सकती। राज्य के सैनिक और सैनिक अधिकारियों को वही नियुक्त एवं जपदस्थ करता है। सम्राट् ही शांति और युद्धकाल में इंग्लैंड की सारी सेनाओं का प्रधान सेनापति होता है। युद्ध की घोषणा, शांति एवं संधियाँ उसके नाम से होती हैं। इंग्लैंड की ममस्त जनता राजभक्त है और उसका राष्ट्रीय गीत “God save the king” है। इस प्रकार सम्राट् की शक्ति सिद्धांततः असीम, अबाध एवं निरकुश है। लेकिन इसका व्यावहारिक रूप कुछ और ही है। सम्राट् वस्तुतः इन शक्तियों का उपयोग नहीं करता है। १६८८ ई० की “गौरवपूर्ण क्रांति” ने यह निश्चय कर दिया कि अततोक्तत्वा सम्राट् को ससद् के समक्ष झुकना चाहिये। धीरे-धीरे सम्राट् की शक्तियाँ मुकुट के हाथ में चली जायीं ससद् और मंत्रियों द्वारा उभारा प्रयोग होने लगा। सम्राट् प्रतीक-मात्र रह गया। निष्कपट सम्राट् की निरकुशता सिद्धान्त रूप में बनी रही, लेकिन व्यावहारिक रूप में वह ससद् या मंत्रिमण्डल के हाथ की कठपुतली है। वेजहॉट ठीक ही लिखता है कि “यदि ससद् के दोनों सदन उसके मृत्यु आदेश को पारित कर उसके पास प्रेषित करें, तो उस पर भी उसे हस्ताक्षर करना ही पड़ेगा।”² यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि शक्ति के इस सिद्धांतिक और व्यावहारिक अंतर ने सरकार के रूप पर गहरा प्रभाव डाला। सम्राट् की शक्ति मंत्रिमण्डल के हाथ में चली आयी है, लेकिन मंत्रिमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है और लोकसभा जनता की इच्छा पर आश्रित है। अतः अन्तिम शक्ति जनता के हाथ में है, शासन स्पष्टतः जनता की महामति का शासन है। इस प्रकार आँग के शब्दों में “ग्रेट ब्रिटेन का शासन सिद्धान्ततः निरकुश, स्वरूप में मामूली राजतन्त्र और व्यवहार में लोक-नन्त्रात्मक गणतन्त्र है।”³

1 “There are plenty of contrasts between theory and practice in all governments. But in none do they form the very warp and woof of the system as in the British.”
—Ogg and Zink

2 “She (He) must sign her (his) death warrant if the two houses unambiguously send it up to her (him).”
—Bagehot

3 “The Government of the United Kingdom is, in ultimate theory, an absolute Monarchy, in form a limited Monarchy, and in actual character a democratic republic.”
—Ogg

२ एक विकसित सविधान — ब्रिटिश सविधान एक विकसित सविधान (*an evolved constitution*) है। उसका निर्माण किमी निश्चित तिथि में, किसी निश्चित व्यक्ति समूह द्वारा नहीं हुआ, बल्कि वह क्रमिक विकास का परिणाम है। इसके विपरीत अमेरिका, भारत या फ्रांस के सविधानों का निर्माण एक निश्चित समय में विधान निर्मात्री सभाओं द्वारा हुआ। ब्रिटिश सविधान के विकसित स्वरूप की एक विशेषता यह है कि विकास का क्रम अविच्छिन्न, पर अलक्षित रहा है, फ्रांस की तरह किसी भयकर सामाजिक क्रांति अथवा रक्तपात के कारण सामाजिक परिवर्तन नहीं हुए हैं। समय तथा परिस्थितियों के अनुगार शनैः शनैः इसका रूप परिवर्तित होता रहा है। यद्यपि अनेक प्राचीन समस्याएँ अभी भी विद्यमान हैं, तथापि उनका रूप आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक एवं धार्मिक परिस्थितियों के अनुसार बदलता रहा है। इस प्रकार बाह्य दृष्टि से ब्रिटेन का सविधान प्रबल प्रतीत होता है, परन्तु उसकी आन्तरिक भावना में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। आज भी ब्रिटेन में राजतंत्र कायम है, परन्तु वह निरकुश राजतंत्र नहीं, प्रत्युत लोकतंत्र है। किसी आलोचक का कथन पूणत यथाय है कि “ब्रिटिश सविधान का अतीत वर्तमान में प्रवाहित हो रहा है और वर्तमान भविष्य में प्रवाहित होगा।” ऑग्न न कहा कि “ब्रिटिश सविधान एक सचेष्ट जीवनधारो के समान है जिसमें निरन्तर तथा स्थायी विकास की क्षमता है।”^३

३ अधिकांशत अलिखित और अशत लिखित — प्रायः सविधान के दो ढंग किये जाते हैं—लिखित और अलिखित सविधान। लिखित सविधान के अन्तर्गत राज्य-जीवन के मूल सिद्धांत, नियम, अधिकार तथा कर्तव्य, सरकार के संगठन, कार्य आदि लिपिबद्ध रहते हैं, जबकि अलिखित सविधान रीति-रिवाजों, जनश्रुतियों, परम्परागत व्यवहारा और पूर्व दृष्टांतों पर आधारित होता है। ब्रिटिश सविधान को बहुत से विद्वान् अलिखित के ढंग में रखते हैं, क्योंकि वह किसी भी अभिलेख में पूणत लिपिबद्ध नहीं है, वह क्रमिक विकास का परिणाम है। वह विवेक तथा संयोग की सतान है। अविचार-पत्र, सविधियाँ, पूण-दृष्टांत तथा अभिसमय उसके स्रोत हैं। लेकिन, ब्रिटिश सविधान को यह व्याख्या भ्रमपूर्ण तथा मिथ्या है। कोई भी सविधान पूणत लिखित या पूणत अलिखित नहीं होता। ब्रिटिश सविधान के कुछ महत्त्वपूर्ण अंश लिखित रूप में हैं, जैसे—महान आज्ञा पत्र (*Magna Carta*) बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम (*Habeas corpus Act, 1679*), अधिकारों का पत्र (*The Bill of Rights 1689*), इत्यादि। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान अधिकांशत अलिखित और अशत लिखित है।

४ नम्य सविधान — परिवर्तनशीलता के आधार पर भी सविधान की दो श्रेणियाँ की गई हैं—परिवर्तनशील सविधान (*Flexible Constitution*) और दुर्परिवर्तनशील सविधान (*Rigid Constitution*)। दुर्परिवर्तनशील सविधान के अन्तर्गत सविधान में संशोधन तान के लिय विशेष प्रक्रिया का अपनाया जाता है जब कि सुपरिवर्तनशील सविधान में साधारण प्रक्रिया से संशोधन लाया जाता है, अर्थात्, साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई अंतर नहीं किया जाता। ब्रिटिश सविधान का सुपरिवर्तनशील सविधान की श्रेणी में रखा जाना है। इसके मुख्यत दो कारण हैं। प्रथमतः, साधारण विधि और संवैधानिक विधि का निर्माण जीर

संशोधन, एक ही प्रक्रिया से होता है, द्वितीयत, ब्रिटिश संविधान परम्पराभा पर आधारित है जो मदा गतिशील है। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका की दुष्परिचलनशीलता के विपरीत ब्रिटिश संविधान सुपरिचलनशील या नम्य है।

५. एकात्मक संविधान - संविधान स्वयम्प का एक अर्थ वर्गीकरण भी है। एकात्मक संविधान (Unitary Constitution) और महात्मन संविधान (Federal Constitution) एकात्मक संविधान के अन्तर्गत तब और इकाइया की दाहरी सरकार के बीच संविधान द्वारा शक्तियों का बँटवारा किया जाता है, जबकि महात्मन संविधान ने अन्तर्गत राज्य की शासन-शक्तियाँ एक ही केन्द्रीय सरकार में केंद्रीभूत रहनी हैं। ग्रेट ब्रिटेन का संविधान एकात्मक है, भारत या अमेरिका के संविधानों की तरह महात्मन नहीं। वहाँ शासन की समस्त शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में निहित हैं। सम्पूर्ण शक्ति लन्दन में अधिष्ठित केन्द्रीय सरकार के पास से निःसृत होती है। फिर भी वहाँ विकेन्द्रीयकरण को अपनाया गया है। स्थानीय संस्थाएँ अपनी शक्तियाँ संसद के अधिनियमों से प्राप्त करती हैं। केन्द्रीय सरकार इन शक्तियों को अपने इच्छानुसार संकुचित या विस्तृत कर सकती है।

६. संसदीय शासन-प्रणाली - ग्रेट ब्रिटेन में अमेरिका की अध्यक्षतात्मक प्रणाली के विपरीत संसदात्मक पद्धति (Parliamentary form of Government) को अपनाया गया है। अध्यक्षतात्मक पद्धति में राष्ट्रपति कार्यपालिका का प्रधान होता है जो देश का वास्तविक प्रधान भी होता है। इसका अतिरिक्त शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के अनुसार कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक होती है। यह पद्धति संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित है। संसदात्मक पद्धति में राज्य का प्रधान नाम मात्र का प्रधान होता है और देश का वास्तविक शासन संसद के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमण्डल के हाथ में रहता है। इस प्रकार संसदात्मक पद्धति में कार्यपालिका में पृथक्ता नहीं रहती, बल्कि सामंजस्य रहता है। इंग्लैंड में सम्राट सिर्फ नाममात्र का प्रधान है, शासन की वास्तविक शक्ति उन मंत्रियों के हाथ में है जो संसद में सदस्य होते हैं तथा सम्राट उसके विश्वास पत्रों पर अपना पद पर रहते हैं। चूँकि मंत्री अधिशासी प्रधान (Executive heads) होते हैं और संसद के सदस्य भी। इसलिए व शासन के विधायी और अधिशासी भागों में समतुलन स्थापित करते हैं। वेजहॉट ने कहा है, "इंग्लैंड में मंत्रिमण्डल एक ऐसा योजक है जो जोड़ता है, एक ऐसा कंकुमा है जो अधिशासी और विधायी विभागों को आपस में जोड़ता है।" इसलिए इंग्लैंड में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में कोई मतभेद नहीं हो सकता। मंत्रिमण्डल का समूह के आदेशानुसार कार्य करना पड़ता है। लोकसभा का विश्वास पत्र पर या तो विराधी दल नया मंत्रिमण्डल बनाता है या लोकसभा का विघटन कर निर्वाचन होता है और बहुमत दल मंत्रिमण्डल बनाता है। अतः, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में एकता बनी रहती है।

७. संसद की सर्वोच्चता - ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता है संसद की सर्वोच्चता (Supremacy of the Parliament)। संसद की सर्वोच्चता का अर्थ यह है

1. "A Combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the state with executive part"

— Bayehol —

कि ब्रिटिश संसद अंतिम रूप में परमश्रेष्ठ (Supreme) एवं सार्वभौम (Sovereign) है। योगात्मक पहलू में वह देश के किसी कानून का निर्माण, संशोधन, परिवर्तन या अनाधिकृत कर सकती है, और नकारात्मक पहलू में उससे कानून को अनाधिकृत या अवधानिक घोषित करने का अधिकार किसी का नहीं है। अमेरिका या भारत में संविधान सर्वोच्च है। उसकी रक्षा का भार उच्चतम न्यायालय पर है, जो 'याचित पुनर्विचार के अन्तर्गत संसद की विधियाँ को अवैधानिक घोषित कर सकता है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में संसद किसी भी विधि का निर्माण कर सकती है। उसे अवैध घोषित करने वाला कोई नहीं। इसीलिए, डी लीमी ने कहा था कि ब्रिटिश संसद पुरुष को स्त्री और स्त्री को पुरुष बनाने के अतिरिक्त और कुछ भी करने में समर्थ है।" वेजहॉट "ब्रिटिश संसद जूरी व्यवस्था का अन्त कर सकती है। निजी सम्पत्ति का अपहरण कर सकती है तथा इंग्लैंड में गणतन्त्र की स्थापना कर सकती है।'

८ विधि का शासन — ब्रिटिश संविधान का एक आधारभूत सिद्धान्त विधि का शासन (Rule of Law) है। वह देश सामान्य विधि पर आधारित है तथा जनता के अपने अतर्भूत अधिकारों और विशेषाधिकारों के लिए किये गये शताब्दियों के संघर्ष का परिणाम है। अमेरिका और भारत के विपरीत इंग्लैंड में संविधान नागरिकों का विशिष्ट अधिकार नहीं देता। वहाँ कोई संसदीय अधिनियम भी नहीं है जो जनता के मूल अधिकारों को निर्धारित करता हो। फिर भी इंग्लैंड में अधिकतम स्वतंत्रता है और इसका कारण डायरी ने अनुसूचित विधि का शासन है जो न्याय के विधि अधिनियमों, याचिका निषेधों और सामान्य विधि में अन्तर्निहित है। विधि के शासन के अनुसार अधिनियमों के अधिकारों का निर्धारण या निवृत्त करने के लिए विधि की प्रवृत्ति है। यह स्पष्टता से भिन्न है। शासन की शक्तियाँ सामान्य रूप से नहीं, बल्कि कुछ सुनिश्चित और उचितकारी नियमों के अनुसार प्रयुक्त होती हैं। इस शासन के प्रमुख लक्षण हैं कि विधि ही सर्वोच्च, स्वरूप तथा सार्वभौम माना जाता है तथा विधि के समक्ष सभी नागरिक, याचिका, प्रशासनिक अधिकारों और समानता हैं। इस विपरीत शासन में प्रशासनिक विधि (Administrative Law) का प्रचलन है जिसमें अन्तर्गत शासन के अधिकारियों तथा नागरिकों के लिए पृथक न्यायानुयोज्य होते हैं।

९ न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान — ब्रिटिश संविधान को न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान (A judge made Constitution) भी कहा जाता है, क्योंकि ब्रिटिश नागरिकों को अधिकार अधिकार न्यायाधीशों से प्राप्त हुए हैं जबकि भारत, अमेरिका आदि देशों में नागरिकों को मूल अधिकार संविधान द्वारा प्राप्त होते हैं।

१० पितृगत सिद्धान्त — संविधान प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों के साथ सामन्तशाही पर आधारित पितृगत सिद्धान्त (Hereditary Principle) का सम्बन्ध करता रहा है। उदाहरणस्वरूप, सम्राट का पद अनुवांशिक सिद्धान्त पर आधारित है और लाइसन्स के अधिकार सम्बन्ध अनुवांशिक पीपर है। अनुवांशिक आधार होने के उपरान्त भी इन संस्थाओं का शासन में महत्वपूर्ण योग्य रहा है।

1 "Parliament can do everything but to make a woman a man and a man a woman."
— P. J. J. J.

११ मीमित शक्ति-पृथक्करण — ब्रिटिश मविधान में शक्ति-विभाजन के सिद्धांत (Separation of Powers) का अभाव है, या उमरा बहुत मीमित प्रयोग किया गया है। १८ वीं शताब्दी में माटेस्वू ने ब्रिटिश मविधान का मूल अध्ययन किया। उमने पृथक्करण के सिद्धान्त को इंग्लैंड में कार्यरत पाया और मग्राट, मगद् तथा मयायनय का पृथक् तथा स्वतंत्र बनसाया। लेकिन वस्तुतः शक्ति-विभाजन में मीमित पृथक्करण था। यह कहा अधिन सत्य हाया कि मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की शुरुआत हा चुनी थी और संयधानिय प्रभुति शक्ति-विभाजन के पृथक्करण की ओर नहीं, बल्कि शक्ति-विभाजन के मगन्वय की ओर थी। आज ता ब्रिटिश मविधान में यह सिद्धान्त नहीं के बराबर लागू हाता है। यदि यह लागू होता भी है ता मयायपालिका के सम्बन्ध में, जिन मयायपालिका तथा व्यवस्थापिका में पृथक् और स्वतंत्र रसा गया है। मयायपालिका और व्यवस्थापिका में पृथक्करण नहीं है, बल्कि व एव-दूसरे के अधिन अग हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्य और नेता हात हैं। मगद् के प्रति उनका उत्तरदायित्व शक्ति-विभाजन के प्रतिबल है। जहाँ तक मयायपालिका के सम्बन्ध का प्रश्न है, "उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण" मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का आधार बन गया है। व्यवस्थापिका और मयापालिका में मयायपालिका पर सिफ नियंत्रण का मया करते है। राम्जे म्योर ने कहा भी है 'यदि शक्तियों का विभाजन अमरीकी संविधान का एक अनिवार्य सिद्धान्त है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण ब्रिटिश संविधान का एक आवश्यक अग है।'¹ इसके विपरीत अमरीका में मयायपालिका, व्यवस्थापिका तथा मयायपालिका को अलग-अलग रसा गया है, वे एक दूसरे 'अवरोध और सतुलन' (Checks and Balances) का भी मया करती है। ऑग और जिक के शब्दों में, 'ब्रिटेन में मयायपालिका और व्यवस्थापिका को एक कार्यरत इकाई के अन्तर्गत रखा गया।'² इस प्रकार इंग्लैंड में 'पृथक्करण का सिद्धान्त' नहीं के बराबर लागू होता है।

१२ नागरिक स्वतंत्रताएँ — प्रजातान्त्रिक देशों में सरकार का निर्माण जनता द्वारा और जनता के लिए होता है। जनता के अधिकारों और स्वतंत्रताओं की रक्षा का उत्तरदायित्व सरकार के ऊपर रहता है। विभिन्न देशों में अधिकारों की रक्षा के लिए विभिन्न साधन अपनाये गये हैं। निश्चित मविधानों में प्राय अधिकारों की सूची उल्लिखित रहती है जिसकी रक्षा करना सरकार का कर्तव्य होता है। अमरीका के संविधान में प्रथम दस मशोधना द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को संविधान में स्थान दिया गया है। फ्रान्स में १७८९ ई० में मनुष्य और नागरिक के अधिकारों की घोषणा (Declaration of the rights of man and the citizen) की उदघोषणा हुई जिसे प्रथम, तृतीय, चतुर्थ और पंचम मण्डलों के संविधानों ने अपनाया। भारत के संविधान में भी मौलिक अधिकारों को लिखित किया गया है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में इस पद्धति को पूरा नहीं अपनाया गया है। बहुत-से अधिकारों को

1 'If separation of powers is the essential principle of the American Constitution, concentration of responsibility is the essential principle of the British Constitution'

— Ram ay Mur

2 "In Britain executive and legislature are dovetailed together in a single working unit"

— Ogg and Zink

संवैधानिक सुरक्षा प्राप्त है, लेकिन एक प्रलेख के अंतर्गत उसका सकलन नहीं हुआ है। कुछ अधिकार, जैसे बंदी-प्रत्यक्षीकरण, आदेश की सुविधा, प्राथना का अधिकार आदि बंदी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, १६७९ (*Habeas Corpus Act, 1679*) और अधिकार-पत्र १६६९ (*Bill of rights, 1669*) जैसे अभिलेखों में उल्लिखित हैं। अथ अधिकार, जैसे एकत्रित होने और भाषण की स्वतन्त्रता, पत्र की आदि सामान्य विधि (*Common Law*) पर आधारित हैं। इस पद्धति के अन्तर्गत यह आवश्यक नहीं कि अधिकार लिपिवद्ध हो ही, या उन्हें संवैधानिक सुरक्षा मिले ही, बल्कि उक्त अस्तित्व इस बात पर निर्भर करता है कि उन्हें प्रतिबंधित न किया गया हो या दूसरे के अधिकारों के विपरीत न हो। लेकिन मंच पूछा जाय तो ब्रिटेन में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के पीछे विधि के शासन' (*Rule of Law*) का बहुत बड़ा हाथ है जिसमें अंतर्गत राज्य व्यक्तिगत सम्पत्ति और स्वतन्त्रता के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। अन्तर्गत नागरिक अधिकारों के पीछे सबसे महत्वपूर्ण अनुशासित प्रजासत्तात्मक परम्परा है, जनता का अधिकारों से परम्परागत प्रेम, जनमत की शक्ति, प्रसन्नता की सजगता और निर्वाचकों की प्रजातंत्र में अधिकारियों को अनुशासित करने का अधिकार—ये तथ्य नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के पीछे पमुख हैं। कुछ आलाचका का कहना है कि ससद नागरिक अधिकारों को सीमित, निलम्बित या समाप्त कर सकती है, क्योंकि ब्रिटेन में ससद की सर्वोच्चता को मान्यता दी गयी है। लेकिन वस्तु परम्परा तथा जनमत के चलते ससद की शक्ति बहुत सीमित है, साधारणतः वह व्यक्तिगत अधिकारों के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करती है। इंग्लैंड में नागरिक अधिकार उन देशों में अधिक संरक्षित हैं जहाँ उन्हें संवैधानिक सुरक्षा प्रदान की गई है। मंच पूछा जाय तो ऑग और जिक के शब्दा में "स्वतन्त्रता की सुरक्षा की अन्तिम और प्रभावपूर्ण अनुशासित लिखित उद्घोषण नहीं, बल्कि परम्परा, सिद्धान्त और जनमत है।"¹

१३ ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियाँ — प्रो० हरिमाहून जैन ने अपनी पुस्तक 'ग्रेट-ब्रिटेन की शासन प्रणाली' में ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियों को संकलित किया है।

(1) यद्यपि ब्रिटिश सविधान मुख्यतः अलिखित है, वत्तमान काल में इसमें परिवर्तन लाने के लिए केवल प्रथाओं या परम्पराओं का सहारा नहीं लिया जा रहा है। आधुनिक काल के अधिवास मुख्य परिवर्तन लिखित कानून द्वारा सम्पन्न किये गये हैं, उदाहरणस्वरूप १९११ तथा १९४९ के पार्लियामेंट ऐक्ट १९१९ का मंत्रियों के पुनः निर्वाचन-सम्बन्धी कानून, १९२७ का रायल एण्ड पार्लियामेन्टी टाईटिल ऐक्ट, १९३७ और १९४६ का मिनिस्टर्स आफ् दी क्रॉउन ऐक्ट और १९५३ का रीजेंसी ऐक्ट।

(2) ब्रिटिश शासन-व्यवस्था एकात्मक है। परन्तु आधुनिक काल में विवेकीकरण के विह्वल दृष्टिकोण होते हैं। इंग्लैंड, उत्तरी आयरलैंड तथा वेल्स को क्षेत्रीय प्रशासन सम्बन्धी

1 "After all, it is not paper declaration that supply the most effective guarantees of liberty, but rather the sanction of tradition, principle and public opinion."

११ सीमित शक्ति-पृथक्करण — ब्रिटिश सविधान में शक्ति का विभाजन के सिद्धांत (Separation of Powers) का अभाव है, या उमरा बहुत सीमित प्रयोग किया गया है। १८ वीं शताब्दी में माटेस्व्यू ने ब्रिटिश सविधान का गहन अध्ययन किया। उसने पृथक्करण के सिद्धान्त को इंग्लैंड में कायम पाया और मग्राट मगदू तथा यायाजय का पृथक् तथा स्वतंत्र बननाया। लेकिन वस्तुतः शक्ति का म कम पृथक्ता थी। यह कहना अधिक सत्य होगा कि मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की शुरुआत ही चुरी थी और सर्वेधानित प्रवृत्ति शक्ति का पृथक्करण की ओर नहीं, बल्कि शक्ति का ते मगमय की आर थी। आज ता ब्रिटिश सविधान म यह सिद्धांत नहीं के बराबर लागू हाता है। यदि यह लागू हाता भी है ता 'यायपालिका के सम्बन्ध में, जिसे कायपालिका तथा व्यवस्थापिका म पृथक् और स्वतंत्र रना गया है। कायपालिका और व्यवस्थापिका म पृथक्ता नहीं है, बल्कि व एक-दूसरे के अभिन्न अंग हैं। मंत्रिमण्डल मसद के सदस्य और नेता हाते हैं। मगदू के प्रति उनका उत्तरदायित्व शक्ति का सिद्धांत के प्रतिबल है। जहाँ तक कायपालिका के सम्बन्ध का प्रश्न है, "उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण" मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का आधार बन गया है। व्यवस्थापिका और 'यापालिका सबशक्तिमान कायपालिका पर सिफ नियन्त्रण का काय करते है। राम्जे म्योर ने कहा भी है 'यदि शक्तियों का विभाजन अमरीकी सविधान का एक अनिवार्य सिद्धान्त है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण ब्रिटिश सविधान का एक आवश्यक अंग है।'¹ इनके विपरीत अमेरिका में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा 'यापालिका को अलग-अलग रना गया है, वे एक दूसरे 'अवरोध और सतुलन' (Checks and Balances) का भी काय करती है। ऑग और जिक के शब्दों में, 'ब्रिटेन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक कार्यरत इकाई के अन्तर्गत रखा गया।'² इस प्रकार इंग्लैंड में 'पृथक्करण का सिद्धान्त' नहीं के बराबर लागू होता है।

१२ नागरिक स्वतन्त्रताएँ — प्रजातांत्रिक देना में मग्वार का निर्माण जनता द्वारा और जनता के लिए होता है। जनता के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा का उत्तरदायित्व मग्वार के ऊपर रहता है। विभिन्न देशों में अधिकारों की रक्षा के लिए विभिन्न साधन अपनाये गये हैं। निश्चित सविधानों में प्रायः अधिकारों की सूची उल्लिखित रहती है जिसे रक्षा करना मग्वार का कर्तव्य होता है। अमेरिका के सविधान में प्रथम दम मगोधों द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को सविधान में स्थान दिया गया है। फ्रान्स में १७८९ ई० में मनुष्य और नागरिक के अधिकारों की घोषणा (Declaration of the rights of man and the citizen) की उदघोषणा हुई जिसे प्रथम, तृतीय, चतुर्थ और पंचम गणतंत्रों के सविधानों ने अपनाया। भारत के सविधान में भी मौलिक अधिकारों की लिपिबद्ध किया गया है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में इस पद्धति को पूरण नहीं अपनाया गया है। बहुत से अधिकारों को

1 If separation of powers is the essential principle of the American Constitution, concentration of responsibility is the essential principle of the British Constitution' — Ram ay Mstr.

2 'In Britain executive and legislature are dovetailed together in a single working unit' — Ogg and Zink

संवैधानिक सुरक्षा प्राप्त है, लेकिन एक प्रलेख के अंतर्गत उसका सकलन नहीं हुआ है। कुछ अधिकार, जैसे बंदी-प्रत्यक्षीकरण, आदेश की सुविधा, प्रायना का अधिकार आदि बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, १६७९ (Habeas Corpus Act, 1679) और अधिकार-पत्र १६६९ (Bill of rights, 1669) जैसे अभिलेखा में उल्लिखित है। अन्य अधिकार, जैसे एकत्रित होने और भाषण की स्वतन्त्रता, धन की आदि सामान्य विधि (Common Law) पर आधारित है। इस पद्धति के अन्तर्गत यह आवश्यक नहीं कि अधिकार लिपिबद्ध हो ही, या उन्हें संवैधानिक सुरक्षा मिले ही, बल्कि उनका अस्तित्व इस बात पर निर्भर करता है कि उन्हें प्रतिबंधित न किया गया हो या वे हमारे के अधिकारों के विपरीत न हों। लेकिन सच पूछा जाय तो ब्रिटेन में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के पीछे विधि के शासन' (Rule of Law) का बहुत बड़ा हाथ है जिनके अंतर्गत राज्य व्यवहृतगत सम्पत्ति और स्वतन्त्रता के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। अतः नागरिक अधिकारों के पीछे सबसे महत्वपूर्ण अनुशासित प्रजातांत्रिक परम्परा है, जनता का अधिकारों से परम्परागत प्रेम, जनमत की शक्ति, प्रसन्नता की सजगता और निर्वाचकों की प्रजातंत्र में अधिकारियों को अनुशासित करने का अधिकार—ये तथ्य नागरिक अधिकारियों की सुरक्षा के पीछे प्रमुख हैं। कुछ आलाचकों का कहना है कि संसद नागरिक अधिकारों को सीमित, निलम्बित या समाप्त कर सकती है, क्योंकि ब्रिटेन में संसद की सर्वोच्चता को मान्यता दी गयी है। लेकिन वस्तुतः परम्परा तथा जनमत के चलते संसद की शक्ति बहुत सीमित है, साधारणतः वह व्यक्तिगत अधिकारों के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करती है। इंग्लैंड में नागरिक अधिकारों उन देशों में अधिक संरक्षित हैं जहाँ उन्हें संवैधानिक सुरक्षा प्रदान की गई है। सच पूछा जाय तो ऑग ऑग जिक के शब्दों में "स्वतन्त्रता की सुरक्षा की अन्तिम और प्रभावपूर्ण अनुशासित लिखित उद्घोषणा नहीं, बल्कि परम्परा, सिद्धान्त और जनमत है।"¹

१३ ब्रिटिश संविधान की आधुनिक प्रवृत्तियाँ — प्रो० हरिमाहन जैन ने अपनी पुस्तक 'ग्रेट-ब्रिटेन की शासन प्रणाली' में ब्रिटिश संविधान की आधुनिक प्रवृत्तियों का संकलित किया है।

(१) यद्यपि ब्रिटिश संविधान मुख्यतः अलिखित है, वर्तमान काल में इसमें परिवर्तन लाने के लिए केवल प्रथाओं या परम्पराओं का सहारा नहीं लिया जा रहा है। आधुनिक काल के अधिकांश मुख्य परिवर्तन लिखित कानून द्वारा सम्पन्न किये गये हैं, उदाहरणस्वरूप १९११ तथा १९४९ के पार्लियामेंट ऐक्ट, १९१९ का मंत्रियों के पुनः निर्वाचन-सम्बन्धी कानून, १९२७ का रायल एण्ड पार्लियामेंटरी टाईटिल्स ऐक्ट, १९३७ और १९४६ का मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन ऐक्ट और १९५३ का रीजेंसी ऐक्ट।

(२) ब्रिटिश शासन-व्यवस्था एकात्मक है। परन्तु आधुनिक काल में विवेकीकरण के चिह्न दृष्टिगोचर होते हैं। इंग्लैंड, उत्तरी आयरलैंड तथा वेल्स को क्षेत्रीय प्रशासन सम्बन्धी

1 "After all, it is not paper declaration that supply the most effective guarantees of liberty, but rather the sanction of tradition, principle and public opinion."
—Ogg and Zink.

स्वायत्तता देने की माँग गत वर्षों में की गई है। आयरलैंड में पृथक् समद्वय संस्थापन में इस आन्दोलन का बल दिया है। राष्ट्रीय सुरक्षा तथा उद्योगों के राष्ट्रीयकरण ने हनु क्षेत्रीय आधार पर कुछ प्रशासकीय विभागों का संगठन किया।

(iii) समद्वय शक्ति का ह्यम तथा मंत्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि ब्रिटिश मविधान की एक प्रमुख आधुनिक प्रवृत्ति है। मंत्रिमण्डल पर समद्वय का नाम-मात्र का नियंत्रण रह गया है। समद्वय मंत्रिमण्डल के विषयों में पुष्टि करने के लिए एक रजम का मुहर बन गई है। इसके विपरीत मंत्रिमण्डल के हाथ देश की वास्तविक प्रशासकीय तथा विधायिका शक्ति चली आई है। फलतः मंत्रिमण्डल एवं समद्वय के सम्बन्ध में त्रासिकारी परिवर्तन देख पड़ता है।

(ii) आधुनिक काल में शासन व्यवस्था में जनतंत्र का अधिनाधिना विकास हो रहा है। उदाहरणार्थ १९४५ में नाइ-मभा की शक्तियों का रम कर दिया गया, १९६८ में विश्वविद्यालयों के लोक-मभा में प्रतिनिधित्व को समाप्त कर दिया गया, तथा मंत्रियों को लॉड सभा की सदस्यता का अधिकार दिया गया।

(v) ब्रिटिश उपनिवेशों के सम्बन्ध में भी महत्वपूर्ण विकास हुए। १९३१ के वेस्टमिन्सटर अधिनियम द्वारा यह निश्चित किया गया कि उपनिवेश पूर्णतया स्वतंत्र होंगे। अधिकांश ब्रिटिश उपनिवेश, गणतन्त्र हो गये हैं। कुछ भूतपूर्व उपनिवेशों जो गणतन्त्र नहीं हैं, का नाम-मात्र का राज्याध्यक्ष अभी भी ब्रिटिश सम्राट है। वह गवर्नर-जनरल की नियुक्ति करता है। १९४० में राष्ट्रमण्डल की स्थापना की गई जिसका अध्यक्ष ब्रिटिश सम्राट है। गणतन्त्र बनने के उपरान्त भी भारत, चीना, पाकिस्तान आदि राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

(vi) द्वितीय महायुद्ध के पूर्व कई बार अल्पमत तथा मधुवन मंत्रिमण्डलों का निर्माण हुआ। लेकिन १९४५ के उपरान्त ऐसा प्रतीत होता है कि एकदलीय तथा बहुदलीय मंत्रिमण्डलों का निर्माण सम्भव हो गया है। १९६४ में विटसन मंत्रिमण्डल का निर्माण केवल ३ सदस्यों के बहुमत के आधार पर हुआ था। परंतु अप्रैल, १९६६ में मजदूर दल का अल्पमत की तुलना में बहुत बड़ा जगह मिली। इसके ३६३ तथा अल्पमत के २६७ सदस्य विवाचित हुए।

(७) देश के दोना प्रमुख दलों में सर्वोच्च शक्ति मिदान्त के सम्बन्ध में अधिक महत्त्व तथा निकटता उत्पन्न हो गई। एक ओर मजदूर दल की प्रतिवादी विचारधारा में संशोधन हाँ गियाँ है और दूसरी ओर अनुदार दल की विचारधारा में पर्याप्त प्रगति हो गई है। दोना दल मभा रूप से मविधान के मौलिक मिदान्त को भा यता प्रदान करने लगे हैं।

सारांश

मविधान की प्रकृति—अनेक विद्वानों का कहना है कि इंग्लैंड में मविधान जैसा कोई वस्तु नहीं है। इसके पक्ष में तीन तर्क दिये जाते हैं (i) ब्रिटिश संविधान अलिखित है (ii) यह विरम का सबसे नम संविधान है, तथा (iii) उपरोक्त उच्च आधारभूत नियमों का अभाव है। लेकिन उपरोक्त तर्क अकारणक हैं, क्योंकि (i) ब्रिटिश संविधान में लिखित और अलिखित दोनों तर्क विद्यमान हैं, (ii) वह नम नहीं बल्कि मभा का उच्च योग्य है, और (iii) सममें आधारभूत नियम भी वर्तमान हैं। ब्रिटिश संविधान

का सच्चा स्वरूप यह है कि यह बृहत् अर्थ में संविधान है तथा एक गतिशील संविधान है। निष्कर्षतः ब्रिटेन में अन्य देशों की तरह संविधान का अस्तित्व है।

ब्रिटिश संविधान के निम्नलिखित प्रमुख स्रोत हैं संविधान की विधियाँ (संवैधानिक सीमा-चिह्न अधिनियम और परिनियम, "मायिक निर्णय, सामान्य विधि और टोकाए") और संविधान के अभिसमय।

ब्रिटिश संविधान का प्रमुख विशेषताएँ यों हैं सिद्धांत और व्यवहार में अंतर, विकसित संविधान, अधिकारत अलिखित और अंशत लिखित, नग्य संविधान, एकात्मक संविधान, संसदीय शासन प्रणाली, संसद को सर्वोच्चता, विधि का शासन, न्यायाधीशा द्वारा निर्मित संविधान, पितृगत सिद्धान्त, समित शक्ति-पृथक्करण और स्वतन्त्रताएँ।

प्रश्न

- 1 Critically examine the nature of the British Constitution
(ब्रिटिश संविधान की प्रकृति की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।)
- 2 "The British constitution does not exist" What justification is there for such a view ?
(All U 1955)
(“ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व नहीं है।” क्या यह कथन सही है ?)
- 3 'The British constitution is the child of wisdom and chance' Examine this statement
(B U 1956 S, P U 1956 A)
(“ब्रिटिश संविधान विवेक तथा सयोग की सन्तान है।” इस कथन का विश्लेषण करें।)
- 4 Describe the sources of the British Constitution (Punjab U 1945)
(ब्रिटिश संविधान के स्रोतों का वर्णन करें।)
- 5 What is meant by conventions of the constitution ? What are the main sanctions of the constitution ? Illustrate your answer with examples
(Agra U 1940, 42, '43, '54, '55, P U '48 A '52 S, '55 A, '57 A, '59 S, '61 A, B U '54 S, '57 S, '59 A)
(संविधान के अभिसमय से आप क्या समझत हैं ? संविधान के पीछे कौन-कौन अनु सक्तियाँ हैं। उदाहरण सहित समझावें।)
- 6 'The British system of government, though grounded in law, is largely dependent on constitutional conventions' Discuss and illustrate
(B U 1957, '59 S, R U '62 A)
(“ब्रिटिश शासन-प्रणाली कानून पर आधारित होने पर भी संवैधानिक अभिसमय पर आधारित है।” इस कथन की उदाहरण सहित विवेचना करें।)

- 7 Explain fully the distinction between the law and the convention of the constitution Why are the conventions obeyed ?
(अभिममय और विधि में क्या अन्तर है ' अभिममयो का पालन क्यों होता है ?)
- 8 Briefly describe the salient features of the English constitution
(ब्रिटिश संविधान की विशेषताओं का वर्णन करें ।)
- 9 "The government of the United Kingdom is in ultimate theory, an absolute monarchy, in form a limited monarch and in actual character a democratic republic" Explain
(ब्रिटिश संविधान मिद्धातत गिरकुश राजतन, स्वरूप में सीमित राजतन और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है । " इस कथन की विवेचना करें ।)
- 10 "The British constitution is a judge made constitution" Discuss
(ब्रिटिश संविधान यायाधीशों द्वारा निर्मित है । " समीक्षा करें ।)
- 11 "In the British constitution nothing is what it seems to be or seems to be what it is" Discuss
(" ब्रिटिश संविधान में कोई बात जैसी दिखाई देती है वैसी नहीं है और जैसी है वैसी दिखाई नहीं देती । " इस कथन की व्याख्या करें ।)
- 12 What are the striking features of contrast of the constitution of the U K and the U S A
(ब्रिटिश तथा अमरीकी संविधान के आधारभूत भेदों पर प्रकाश डालें ।)
- 13 Discuss the main elements that go to make the British constitution
(Nag U 1947, P U 1951 A)
(उन तत्वों का वर्णन करें जिनमें मिलकर ब्रिटिश संविधान बना है ।)
- 14 Describe the salient features of the British constitution
(Rav U B A (Pre) 1965)
(ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन करें ।)
- 15 What are the 'conventions of the constitution' ? Discuss their importance with illustrations from the British constitution
(Rav U B A (Pre) 1965)
(संवैधानिक परम्पराओं में आगे क्या समझते हैं ? ब्रिटिश संविधान में उदाहरण देते हुए उनका महत्त्व समझाइये ।)
- 16 Explain clearly the distinction between parliamentary and presidential types of executives, keeping in view the constitutions of England and U S A (Vikram Univ B A (Part II) '63)
(इंग्लैंड तथा मध्यत राज्या अमेरिका के संविधान को दृष्टि में रखते हुए संसदीय तथा अध्यक्षतात्मक पद्धति की वायपालिकाओं का विवरण दीजिये ।)

17 What is a constitutional convention ? Mention a few such conventions and show how they helped in the development of the constitutions in England and the U S A (Vikram Univ B A (Part II) '62)
(संवैधानिक अभिमत का क्या अर्थ है ? कुछ अभिमत का उल्लेख करके यह बतलाइये कि उनके द्वारा इंग्लैंड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों के विकास में कैसे सहायता मिली ।)

18 What is the importance of 'constitutional conventions in the working of the British constitution ? Explain with examples

(Indore Univ 1965)

(संवैधानिक अभिमत का ब्रिटेन के संविधान के कार्याचरण में क्या महत्त्व है ? उदाहरण देकर समझाइये ।)

"The Crown is an artificial or juristic person it is not incarnate and it never dies —Munro

"If the crown is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur upon which the soul is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel —Lowell

४

क्राउन—राजतन्त्र और उसका औचित्य (Crown—Kingship and Its Justification)

१ सम्राट और क्राउन- वैधानिक सत्य, राजनीतिक असत्य, सम्राट की शक्ति का हस्तांतरण, क्राउन अविनाशी, क्राउन की परिभाषा, सम्राट और क्राउन में दो प्रमुख भेद ।

२ क्राउन की शक्तियाँ-सम्राट की अभिहित शक्तियाँ, क्राउन की शक्तियाँ के साथ, क्राउन की शक्तियाँ, सम्राट पद और उत्तराधिकार के नियम, वशानुगत मिद्वान्त का महत्व ।

३ सम्राट के विशेषाधिकार विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ, आर्थिक सहायता कार और उन्मुक्तियाँ-मिद्वान्त लिस्ट ।

सम्राट का स्थान- मिद्वान्त और व्यवहार, सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं, सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता, गलत निष्पन्न शक्ति के स्थान पर प्रभाव ।

४ राजपद का औचित्य-राजतन्त्र-राजनीतिक असमति अगरेज जाति राजतन्त्र के पक्ष में, राजतन्त्र के पक्ष में जनमत का परिवर्तन, सम्राट् का व्यक्तिगत अधिकार, सम्राट् शासन का आलोचक परामशदाता तथा मित्र है सम्राट् मध्यस्थ के रूप में, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्राट् का महत्व, सम्राट् ब्रिटिश जाति के प्रधान के रूप में, सम्राट् का सामाजिक व्यक्तित्व, सम्राट् अविच्छिन्नता तथा स्वायत्त के प्रतीक, सम्राट् सन्तुलन के रूप में, आर्थिक औचित्य, सम्राट् तथा ससदीय प्रणाली, क्या निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट् को स्थानांतरित कर सकता है, निष्पन्न ।

१ सम्राट् और क्राउन (King and Crown)

वैधानिक सत्य, राजनीतिक असत्य —मिद्वान्त और सत्य में भिन्न, ब्रिटिश संविधान को प्रमुख विशेषता है । यह वह संविधान है जिसमें वैधानिक सत्य (legal truth) प्राय

राजनीतिक अमत्य (Political untruth) हा जाता है। इसी प्रसंग में ग्लैडस्टोन ने सम्राट और नाउन के अन्तर को ब्रिटिश संविधान का सबसे महत्वपूर्ण तथ्य कहा है। आज से सौ वर्ष पूर्व वेजहॉट न कहा था कि महारानी विक्टोरिया सेना को बरखास्त कर सकती है, ब्रिटानी के विजय के लिए युद्ध छेड़ सकती है, प्रत्यक्ष प्रजा की पीयर बना सकती है या कोई भी अथ विनाशकारी कार्य कर सकती है। ग्लैडस्टोन ने भी सम्राट की शक्तिया का इसी विशद् रूप में बयान किया। निस्सन्देह, कुछशताब्दी पहले सम्राट इन शक्तियों का निरकुश रूप से उपभोग करता था। लेकिन आज सम्राट की शक्ति की यह स्वरूपा एक वैधानिक सत्य मान है। राजनीतिक सत्य तो यह है कि शासन शक्तिया का प्रयोग सम्राट द्वारा नहीं, अपितु 'नाउन' द्वारा होता है।

सम्राट की शक्ति का हस्तान्तरण — अब एक जटिल प्रश्न उठता है कि नाउन क्या है? नाउन का शाब्दिक अर्थ है—“वह टोपी जिसे सम्राट राज्य-पद के चिह्न-स्वरूप पहनता है।” लेकिन आज नाउन का प्रयोग विशिष्ट अर्थ में होता है। इस विशिष्ट अर्थ को इतिहास के माध्यम से समझा जा सकता है। पहले इंग्लैंड में निरकुश राजतन्त्र था, नाउन को धारण करने वाले सम्राट के हाथ में राज्य के समस्त अधिकार रहते थे। सम्राट की शक्तियाँ उसकी व्यक्तिगत हैसियत से प्राप्त होती थीं, क्योंकि प्रत्यक्ष राजा व्यक्तिगत रूप से निर्वाचित होता था। अतः उसकी मृत्यु के पश्चात् 'अराजकत्व काल' (Interregnum) कायम हा जाता था। लेकिन धीरे-धीरे राजतंत्र पित्रानुगत हो गया। फलतः उसका स्वरूप एक सभ्या या पद का हो गया जिसका कार्य राजाआ की मृत्यु या पदासीन होने के तावजूद जनवरन रूप से चलता रहा। राजा के व्यक्तिगत अधिकार राजतंत्र-रूपी सभ्या का हस्तांतरित हांगे, जिनका उपयोग मसद और मुख्यतः मंत्रिगण करने लगे। १७७४ ई० में हार्डवीक (Hardwicke) ने जाज द्वितीय से कहा—श्री मान आप के मन्त्रिगण सरकार के साधन-मात्र हैं। जाज द्वितीय ने मुस्कराते हुए उत्तर दिया—“इस देश में मन्त्रिगण ही वास्तविक राजा हैं।”¹

करीब एक सौ वर्षों के बाद जाज द्वितीय के कथन की सत्यता स्पष्ट हा गयी—मंत्रिगण राजा के नौकर न रह गये, बल्कि मालिक बन गये।

क्राउन एक सभ्या — इस प्रकार ब्रिटिश संविधान के अंतगत एक नयी सवैधानिक सभ्या का अस्तित्व हुआ। राजाआ की मृत्यु हात ही, नये राजा पदासूढ होते, लेकिन राजतंत्र एक सभ्या के रूप में अतवरन रूप में चलता रहता। इस सभ्या को नाउन कहा जाने लगा। सवैधानिक दृष्टि से नाउन का अर्थ है—सम्राट का पद एक सभ्यान के रूप में। इस प्रकार सम्राट एक व्यक्ति है, परन्तु नाउन एक सभ्या (Crown-An Institution) है जिसमें शासन का शोक्तियाँ एक परम्पराएँ निहित हैं। आज भी सम्राट व्यक्तिगत रूप से नाउन पहनता है उसी के नाम पर राज्य के सभी कार्य होते हैं, विधान सभा शक्तिया का स्रोत भी वही है, लेकिन व्यवहारत उनका प्रयोग सम्राट व्यक्तिगत रूप में नहीं करता, बल्कि एक सभ्या के रूप में करता है।

क्राउन अविनाशी — नाउन की एक अथ विशेषता यह है कि वह कभी मरता नहीं, उसका अन्त नहीं हाता। यह अविनाशी (Immortal) है। सम्राट एक व्यक्ति हैं, वह जन्म ग्रहण

1 He (Hardwicke) then said, 'Your Ministers, Sir, are only your instruments of Government'

The king smiling answered, "Ministers are the kings in this country"

करता है, उसकी मृत्यु हाती है, लेकिन क्राउन एक सस्था है, इसलिए वह कभी भी मरता नहीं, बल्कि स्थायी है। "सम्राट् मृत हो गया, सम्राट् चिरजीवी हो।"¹ वा जयघोष सम्राट् के व्यक्तिगत रूप और राजत्व की मस्था के अंतर पर प्रकाश डालना है। इस वचन का अर्थ है कि सम्राट्-विशेष की मृत्यु हो सकती है, लेकिन क्राउन या सम्राट् का पद (Institution of kingship) स्थिर है। उसके अधिकार, कर्तव्य तथा परमाधिकार कभी भी स्थगित नहीं होते, बल्कि एक सम्राट् से दूसरे के पास स्थानान्तरित होते हैं। एक सम्राट् के मृत्युपरांत दूसरे सम्राट् का उत्तराधिकार स्वतः हो जाता है। ब्लैकस्टोन के शब्दों में, "हेनरी" एडवर्ड या जार्ज मर सकते हैं, लेकिन राजा (क्राउन) कभी नहीं मरता।²

क्राउन की परिभाषा — क्राउन कोई व्यक्ति विशेष नहीं है। यह एक गढ़ी हुई याजना, एक अमूर्त विचार है। प्रो० मुनरो के अनुसार "क्राउन एक कृत्रिम तथा विधि-व्यक्ति है। यह न शरीर धारण करता है, न मरता है।"³ मर मॉरिस एमौम के शब्दों में, "क्राउन वैधानिक रूप में सम्राट् की प्रभु-शक्तियों, असाधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।" सर सिडनी लो इसको "सुविधाजनक कामचलाऊ उपकल्पना"⁴ कहते हैं। डा० फाइनर के कथनानुसार, जब हम "राजनीति में कार्यों की विवेचना करते हैं तब हमारा मतलब उस प्रेरक शक्ति में है जिसका निर्माण जनता, ससद् तथा मन्त्रि परिषद् ने सदियों के संवैधानिक विकास में स्थापित कुछ औपचारिक प्रवन्धों के अनुसार किया है। क्राउन इन राजनैतिक शक्तियों के असली केन्द्रों के ऊपर एक अलकृत उपाधि है।"⁵ ऑग और जिक के शब्दों में क्राउन "राजा, मन्त्रिगण तथा ससद् के विलक्षण सगम से निर्मित सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति के पीछे एक कल्पना है। हम सत्ता के इसी कुछ-कुछ अविचारणी सम्मिश्रण को क्राउन कह सकते हैं।"⁶ इस प्रकार क्राउन, राजा, मन्त्री तथा ससद् तीनों का संयोग है। राजा क्राउन का भौतिक प्रतीक है, लेकिन मन्त्रि मंडल उसका सबसे अधिक स्थल एवं द्रष्टव्य प्रतीक है। वस्तुतः वृहत् अर्थ में क्राउन का तात्पर्य 'पूरी सरकार' (the Government) से है।

सम्राट् और क्राउन में दो प्रमुख भेद — निम्न रूप में, राजा और क्राउन (King and Crown) में दो मुख्य भेद हैं—प्रथमतः, राजा एक व्यक्ति है, लेकिन क्राउन एक सस्था है। राजा मरता है लेकिन क्राउन स्थायी है। राजा द्रष्टव्य है, क्राउन अदृश्य है। द्वितीयतः, राजा क्राउन का एक अवयवभूत अंग है। उसके आन्तरिक मन्त्रि परिषद् तथा ससद् मिलकर क्राउन का

1 "The king is dead, long live the king"

2 "Henry, Edward, or George may die but the king survives them all"

—Blackstone

3 "The Crown is an artificial or juristic person, it is not incarnate and it never dies"—Munro

4 "A convenient working hypothesis"—Sir Sidney Low

5 "When we talk of the actions of the Crown in politics we mean that the people, parliament and the cabinet have supplied the motive power through the formal arrangements, crown established by centuries of constitutional development. The Crown is the ornamental cap over all these effective centres of political energies"—Finer

6 "The Crown is only a sort of fiction standing back of the actual supreme executive authority embodied in a subtle association of sovereign ministers and parliament"—Ogg and Link

निर्माण करते हैं। अतः, क्राउन की शक्तियाँ का उपयोग राजा सामान्य जनसाधारण के प्रतिनिधियाँ द्वारा करता है।

२ क्राउन की शक्तियाँ

(Powers of Crown)

सम्राट् की अभिहित शक्तियाँ —क्राउन की शक्तियाँ सम्राट् की वैयक्तिक शक्तियाँ नहीं, बल्कि उसकी अभिहित शक्तियाँ (Nominal Powers) हैं। इन शक्तियों का उपभाग सम्राट् स्वयं नहीं करता, मन्त्रिगण सम्राट् के नाम पर करते हैं। मन्त्री लोग ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। अतः ससद ने उन्हें अधिकार दिया है कि वे इन शक्तियों का उपभोग करें। मन्त्री ही देश के वास्तविक शासक हैं और वे सम्राट् के नाम पर उसकी अभिहित शक्तियों का उपभोग करते हैं।

क्राउन की शक्तियों के स्रोत —क्राउन की शक्तियों के दो मुख्य स्रोत (Sources) हैं—परिनियम और परमाधिकार। क्राउन की परिनियमित शक्तियों का तात्पर्य उन कृत्यों से है जिनको पूरा करने के लिए ससद के अधिनियमों द्वारा वायपालिका को आदेश मिला हो। इन शक्तियों के अन्तर्गत शासन के विभिन्न विभागों के संचालन-सम्बन्धी तथा स्थानीय या अल्प प्रशासन अधिकारियों पर नियंत्रण से सम्बन्धित प्राधिकार सम्मिलित हैं। डायरी के शब्दों में परमाधिकार "क्राउन की स्वच्छन्द एवं स्वाधीन शक्ति का शेष है जो कभी-कभी उसके हाथों में न्यायानुसार छोड़ दिया जाता है।" ये शक्तियाँ क्राउन की साधारण विधि से प्राप्त होती हैं। प्रारम्भ में राजा सामन्त होता था और इस नाते उसे कुछ अधिकार प्राप्त होते थे। १७ वीं सदी तक ये अधिकार सम्राट् की शक्ति के मुख्य आधार बन रहे। अधिकारों का यही समूह सम्राट् का परमाधिकार था। लेकिन कालांतर में इन परमाधिकारों के उपभाग के लिए सम्राट् और ससद के बीच संधप छिड़ गया। ससद की विजय हुई, सम्राट् के व्यक्तिगत अधिकारों में निहित प्रायः परमाधिकार छीन लिये गये। कुछ परमाधिकार परिनियमों द्वारा रद्द कर दिये गये। कुछ बहुत काल तक प्रयुक्त न होने के कारण स्वयं ही नष्ट हो गये और जा शेष रहे उन्हें क्राउन ने ग्रहण कर लिया। क्राउन के परमाधिकारों की बहुलता के कारण उन्हें सूचीबद्ध करना असम्भव है। फिर भी कुछ प्रमुख परमाधिकार उल्लेखनीय हैं, जैसे—ससद का आहूत करना, युद्ध अथवा तटस्थता की घोषणा, संधियों का अनुसमर्थन, सार्वजनिक पदों पर नियुक्ति, राजसेवकों की वर्खास्तगी, उसकी सेवा स्थिति की उचित व्यवस्था करना और अपराधियों का क्षमा करने का अधिकार। इन परमाधिकारों में एक सुगम तन्त्र (convenient mechanism) हुआ है जिसमें शासन के विभिन्न महत्वपूर्ण क्रिया-कलाप चलते रहते हैं। इन स्रोतों पर आधारित शक्तियों के अतिरिक्त क्राउन की कुछ ऐसी शक्तियाँ हैं, जो पूर्णरूपेण न परिनियम पर आधारित हैं और न परमाधिकार पर, बल्कि मूलतः वे परमाधिकार की उपज हैं, लेकिन बाद में परिनियम द्वारा परिभाषित या सीमित की गयी हैं।

क्राउन की शक्तियाँ—सिक्कुडन और फैलाव —क्राउन की शक्तियों में सम्बन्धित एक अन्य विशेषता यह है कि वे सतत परिवर्तनशील हैं—कभी उनमें घटती होती हैं, तो कभी बढ़ती हैं।

! "The residue of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left in the hands of the Crown"

घटती मुख्यतः तीन तरीकों से हुई है—मगाट् और राट्ट के बीच महान् समझौता, जैस—मैग्ना कार्टा, निपे शासन विधायक, जैस—अधिकांश-पत्र, और शक्तिशा का अनुपयोग, जैस—ससद् की अनुमति के बिना पीयर नियुक्त करने का अधिकार की समाप्ति। दूसरी ओर क्राउन की शक्तिशा परम्पराओं और विधेयक का द्वारा बड़ी भाँत। ब्रिटेन का संविधान का एक विशेषांश है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ क्राउन की शक्तिशा भी बढ़ती गयी है। अतः “हिमी भी समय क्राउन की शक्तियाँ उमड़ी जाती हैं से जन्मि अधिकांशों का बुद्धि योग है।”¹

क्राउन की व्यापक शक्तिशा का अध्ययन निम्नलिखित वर्गों में अन्वित किया जा सकता है—

१ कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)

(i) प्रशासन-निर्देशन —अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह क्राउन का सर्वप्रमुख कार्य प्रशासन का निर्देशन (Direction of Administration) करना है। वह सर्वोच्च कार्यपालिका होता है। जो उभाता है कि वह अपन अधीन सारा राष्ट्रीय विधियाँ का यथावत पालन करावे। प्रशासनिक विभागों और राष्ट्रीय मंत्रियों का समझौताओं की नियमावली बही करता है। वह देश की प्रचलित विधि का अनुकूल राजस्व इकट्ठा करता है तथा उसमें वृद्धि करता है। क्राउन की समस्त पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा अन्याय अधिकार है, वह सारा राष्ट्रीय एवं प्रशासनिक पदाधिकारियों की नियुक्तियाँ करता है, जैसे—स्थान तथा अभिमान के उच्च पदाधिकारी, चाणक्य विद्यादि। इसके अतिरिक्त वह चाणक्य का छोडकर अन्य अधिकारों के विरुद्ध अनुशासन की कायबर्ही कर सकता है तथा उन्हें पदच्युत कर सकता है। कर्मचारियों की सेवा-शर्तों की उचित व्यवस्था करना उनी का कार्य है। वह राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च सेनापति है। क्राउन का एक अन्य कार्यपालिका-सम्बन्धी कार्य स्थानीय प्रशासन की देखभाल करना तथा इन पर नियंत्रण रखना है। इस क्षेत्र में अमेरिका के राष्ट्रपति से भी वह अधिक शक्तिशाली है।

(ii) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन —वैदेशिक सम्बन्धों का नियन्त्रण (Conduct of Foreign Relations) भी क्राउन ही करता है। समस्त विदेशी मामलों का विश्वीय कार्य उसी की ओर से अथवा उसी के नाम से होते हैं। स्वदेश के राजदूतों और कूटनीतिक प्रतिनिधियों को विदेश में भेजने तथा विदेशी राजदूतों या कूटनीतिक प्रतिनिधियों का स्वागत करने का कार्य सम्राट् द्वारा सम्पन्न होते हैं। युद्ध की घोषणा करना और संधि करना क्राउन के परमाधिकार हैं। अन्तर्राष्ट्रीय अनुबंध उसी के नाम पर किये जाते हैं। यह उल्लेखनीय है कि अमेरिका के विपरीत सिर्फ ‘उच्च नैतिक महत्त्व की संधि’ का छोडकर साधारण संधि के लिए ससद् की स्वीकृति आवश्यक नहीं है।

(iii) उपनिवेश सम्बन्धी कार्य —अतत ब्रिटेन के उपनिवेशों तथा सुदूरस्थ अधीन प्रदेशों के शासन का क्राउन ही वास्तविक अध्यक्ष है। वह राष्ट्रमंडलीय देशों का भी आपचारिक प्रधान है, स्वशासित राष्ट्रमंडलीय देशों, जैसे—यूजीएलड, कनाडा, आस्ट्रेलिया इत्यादि में गवर्नर जनरल की नियुक्ति करता है।

२ विधायिका शक्तियाँ (Legislative Powers)

1 “The powers of the Crown at any given moment comprises, therefore the sum total of authority resulting from this pull and haul of forces
—Ogg and Zink

(i) संसद् में सम्बन्ध —संयुक्त-राज्य अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है। कायपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका तीनों विभागों का अलग अलग रखा गया है। फिर भी इस सिद्धांत को पूर्ण-रूपण लागू नहीं किया जा सका। इंग्लैंड में भी इस सिद्धांत का बड़ा महत्त्व ही नहीं दिया गया। वहाँ कायपालिका और न्यवस्थापिका को एक दूसरे से अभिन्न रखा गया है। विधायिनी शक्ति संसद सहित किंगी सम्राट् के हाथों में है। कोई भी परिनिर्णय जब संसद द्वारा पारित होता है तब उसमें लिखा रहता है—“यह परिनिर्णय सम्राट् द्वारा नाइसभा और कामन्स सभा के मदस्य की अनुमति से और उनके अधिकार से पारित किया जाता है।” यहाँ सम्राट् का तात्पर्य क्राउन में है। अतः क्राउन राष्ट्रीय विधानमण्डल का अभिन्न अंग है। उसकी स्वीकृत सविधि पारित होने के लिए आवश्यक है। कोई भी विधेयक तब तक सविधि पुस्तक (Statute Book) में दर्ज नहीं हो सकता जब तक कि सम्राट् उस पर हस्ताक्षर न करे। सम्राट् को संसद् पारित किसी विधेयक की स्वीकृति प्रदान करने या उसका प्रतिनिषेध (Veto) करने का अधिकार है। लेकिन यह प्रतिनिषेध-अधिकार स्वयं लुप्त हो गया, १७०७ ई० के बाद इसका प्रयोग कभी नहीं हुआ। आजकल तो सम्राट् स्वयं विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नहीं देता। बल्कि पांच कमिश्नर, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय साइन्स मैनुअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते हैं। इस कार्य के अतिरिक्त सम्राट् कुछ अन्य कार्यों को भी करता है। वह सिंहासन-भाषण (Speech from the Throne) देता है, संसद् का उद्घाटन करता है, उसका अधिवेशन बुलाता है, उसका विसर्जन करता है, उसे विघटित करता है तथा आवश्यकतानुसार पीयरो (Peers) को नियुक्त करता है।

(ii) सपरिषद् आदेश —विधायिनी शक्तियों के अन्तर्गत क्राउन का एक अन्य प्रमुख कार्य, सपरिषद् आदेश (Orders in Council) निकालना। सपरिषद्-आदेश कायपालिका सम्बन्धी कुछ आचार्यों हैं। वर्तमान युग में इनकी संख्या बहुत बढ़ गयी है। इनका महत्त्व विधि के समान है। ये दो प्रकार के होते हैं। प्रथमतः, वे आदेश जो साधारण प्रशासनिक नियम होते हैं और उन नियमों के आधार पर शासन की विभिन्न शाखाएँ अपना-अपना दैनिक-कार्य (Routine Business) चलाती हैं। द्वितीयतः, वे आदेश जिनकी आज्ञा संसद देती है और जो प्रायः परिनिर्णय आदेश (Statutory Orders) होते हैं।

३ न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) —क्राउन का न्याय का स्रोत (Fountain of Justice) कहा जाता है। इस ऐतिहासिक कथन का अर्थ है कि सम्राट् का संसद विधेय न्याय-व्यवस्था में अन्तिम प्रावण है। लेकिन अब यह कथन व्यावहारिकता से बहुत दूर है। अन्य देशों की तरह इंग्लैंड में भी स्वतंत्र न्यायपालिका के सिद्धांत को अपनाया गया है। फिर भी न्यायालय क्राउन का अधिकार क्षेत्र से पूरी तरह बाहर नहीं है। इंग्लैंड के सभी न्यायालय सम्राट् के न्यायालय हैं, समस्त न्याय सम्राट् के नाम से हाते हैं। सम्राट् ही न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है और संसद की सम्मति से उन्हें पदच्युत करता है। समस्त अधिकारियों का उसी के नाम से दण्डित किया जाता है। वह उपनिवेशों एवं डामिनियनों की अन्तिम अपीलें सुनता है। प्राविधिक रूप से प्रिवी काउंसिल को न्यायिक समिति सम्राट् को विशेष नियम देने के लिए परामश देती है। क्राउन को क्षमादान (Pardon) और प्रविलम्बन (Reprive) के अधिकार भी प्राप्त हैं।

४ धार्मिक शक्तियाँ (Religious Powers) — एंग्लिकन (Anglican) और प्रेसबिटेरियन (Presbyterian) चर्च राज्य के अवयव रूप में हैं। उनका नियंत्रण क्राउन तथा संसद द्वारा होता है। इंग्लैंड के स्थापित चर्च व प्रमुख (Head of the Established Church of England) होने के नाते वह कैंटरबरी तथा याक आर्च-बिशपों, मिशन तथा अन्य चर्चों के पदाधिकारियों को नियुक्त करता है। राजा की अनुमति से ही चर्च ऑफ इंग्लैंड की राष्ट्रीय सभा (National Assembly of the Church of England) की समस्त कार्यवाहियाँ होती हैं। सम्राट् चर्च के अंतर्गत अनुशासन-सम्बन्धी विषयों का सर्वोच्च अधिकारी है। धार्मिक अदालतों (Ecclesiastical Courts) से अपीलें प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति के पास आती हैं। स्कॉटलैंड के स्थापित चर्च (Established Church of Scotland) के सम्बन्ध में राजन की शक्तियाँ उतनी महत्त्वपूर्ण नहीं हैं।

५ संरक्षण और सम्मान की शक्तियाँ (Powers of Patronage and Honours) — सम्राट् को 'सम्मान का स्रोत' (Fountain of Honours) भी कहा जाता है। वह संरक्षण (Patronage) प्रदान करता तथा विविध व्यक्तियों का उपाधि प्रदान करता है।

क्राउन की शक्तियाँ किस प्रकार व्यवहृत होती हैं — उपर्युक्त शक्तियों का प्रयोग सम्राट् के नाम पर किया जाता है। लेकिन यह वैधानिक सत्य आज राजनीतिक असत्य हो गया है। वस्तुतः ये शक्तियाँ व्यक्तिगत (King-in-person) सम्राट् की नहीं, बल्कि संस्थागत सम्राट् (Institution of Monarchy) अर्थात् क्राउन की हैं। व्यवहार में इनका उपयोग मंत्रिपरिषद, प्रिवी कौंसिल और उनकी समितियाँ, विभिन्न बोर्डों और सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप में मंत्रियों द्वारा होता है।

सम्राट्-पद और उत्तराधिकार के नियम (Title and Succession to the Throne)।

इंग्लैंड में सम्राट्-पद और उत्तराधिकार के नियम १७०१ ई० के समझौता अधिनियम (Act of Settlement, 1701) पर आधारित हैं। इन्हें संसद ने पारित किया था। इनके द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि राजपद हैनोवर वंशीय इलैज़ाबेथ सोफिया के वंशजों में से आनुवंशिक क्रम में चलेगा जब तक कि राजा अथवा वंश प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बी बना रहेगा। दूसरा नियम ज्येष्ठत्व (Primogeniture) का था। इसके अतिरिक्त स्त्री की तुलना में पुरुष वंशज को श्रेष्ठता प्रदान की गयी। १७१४ ई० में सम्राज्ञी ऐन की मृत्यु के उपरान्त राजकुमारी सोफिया का बड़ा पुत्र सिंहासनारूढ़ हुआ। वहीं वंश आज भी चला आ रहा है। वर्तमान सम्राज्ञी एलिजाबेथ द्वितीय इस वंश की ११ वीं उत्तराधिकारिणी जिनकी पदवी १९३१ ई० के सिंहासन-त्यागन अधिनियम (Abdication Act of 1931) के आकार पर है। प्रथम महायुद्ध के बाद हैनोवर वंश का नाम बदलकर विण्डसर वंश कर दिया गया। १९३६ ई० के स्टैच्यूट ऑफ वेस्टमिंस्टर (Statutes of Westminster, 1936) के अनुसार सम्राट् के उत्तराधिकार के नियमों या उपाधियों में परिवर्तन करनेवाले कानून के लिए ब्रिटेन के स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों के विधान मण्डल की स्वीकृति आवश्यक है। उत्तराधिकार का एक अन्य नियम एजेंसी से सम्बंधित है। १९३७ और १९४३ ई० के रिजेंसी अधिनियम (regency Act) के अनुसार यदि सम्राट् नाबा लिंग हो या किसी मानसिक अथवा शारीरिक रोग के कारण शासन करने योग्य न हो तो रिजेंट की व्यवस्था कर दी जाती है और यदि सम्राट् और संरक्षक दोनों ही काय संचालन के लिए अनुप

युक्त हो तो पांच राजकीय परामशदाताओं की संरक्षण समिति काय सम्भालती है। उत्तराधिकार के नियम निम्नलिखित सिद्धान्तों पर आधारित हैं —

- (क) राज्य पद आनुवंशिक-क्रम (Hereditary) से चलेगा,
- (ख) राज पद ज्येष्ठत्व (Primogeniture) के नियम पर मिलेगा,
- (ग) स्त्री की तुलना में पुरुष वंशज की श्रेष्ठता प्रदान की गयी है,
- (घ) प्राटेस्टेंट धर्मावलम्बी ही कर्त्तव्य नहीं, राजगद्दी पर बैठ सकता है,
- (च) उत्तराधिकारी के नियमा या उपाधिया में परिवर्तन लाने के लिए स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों की स्वीकृति आवश्यक है,
- (छ) नाबालिग या प्राकृतिक अयोग्यता की दशा में रिजेंट या परामशदाताओं की व्यवस्था की गयी है।

वंशानुगत सिद्धान्त का महत्त्व — राजपद का आनुवंशिक आधार राजनीतिक रूप में बहुत ही सफल तथा उपयोगी है। राजगद्दी के लिए कभी विवाद नहीं खड़ा होता तथा चुनावों में दूर रहने के कारण इसकी पवित्रता भी नष्ट नहीं होती है। यद्यपि, वंशानुगत सिद्धान्त (Hereditary principle) के विरुद्ध बहुत से धिवेकपूर्ण तर्क दिये जा सकते हैं, फिर भी अधिकतर व्यक्ति इन प्रसन्नतापूर्वक स्वीकृति देते हैं, क्योंकि भाग्य और अदृष्ट में विश्वास करना मानव स्वभाव है।

३. सम्राट् के विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ

(Royal Privileges and Immunities)

विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ — ब्रिटिश सम्राट् अनेक विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों (Privileges and Immunities) का उपभोग करता है। उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता, उसका कोई माल कुच नहीं हो सकता, राजभवा में उसके विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही नहीं की जा सकती तथा व्यक्तिगत आचरण के लिए उसपर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता है। डायरी ने तो यहाँ तक कहा है कि यदि सम्राट् प्रधानमंत्री को माली मार दे तो भी उसपर कानूनी कार्यवाही नहीं होगी।

आर्थिक सहायता सिविल लिस्ट — ब्रिटिश सम्राट् का राजकोष से वार्षिक अनुदान मिलता है। पहले राजा की निजी जागीरदारियाँ थीं तथा सम्पत्ति के अर्थ साधन होते थे जिसकी आमदनी से उसका खर्च चलता था। आज भी सम्पत्ति प्राप्त करने, उसका प्रबंध करने, उस रखने या बेच डालने का अधिकार है। लेकिन खर्च बढ़ने के कारण संसद् द्वारा अनुदान देने की प्रथा चल पड़ी है। १८८९ ई० तक सम्राट् के व्यक्तिगत उपभोग तथा सांख्यिक कार्यों के लिए अनुदान धन-राशि को एक ही साथ रखा जाता था लेकिन, धीरे-धीरे दोनों का पृथक् किया जाने लगा। आजकल संसद् द्वारा सम्राट् तथा राजघराने के सदस्यों को व्यक्तिगत व्यय के लिए राजकोष से वार्षिक अनुदान तय कर दिया जाता है। इस अनुदान का सिविल लिस्ट (Civil List) कहा जाता है।

४. सम्राट् का स्थान

(The position of Sovereign)

सिद्धान्त और व्यवहार — १६८८ ई० की गौरवपूर्ण शान्ति तक सम्राट् का अगाध और निरंकुश शक्तियाँ प्राप्त थीं। वह सिर्फ राष्ट्र का प्रधान ही नहीं था, बल्कि वास्तविक शासक भी

था। आज भी राज्य का पूरा शासन उसी के नाम पर हाता है, लेकिन व्यवहार में शक्तियों का उपभोग वह नहीं करता। आज भी दर में देखा पर उमका पद विशान नजर आता है। विशाल राजभवन तथा दुर्ग, सुदूर फैले हुए उपनिवेश, राष्ट्रीय जीवन में उमका स्थान, आदि उनके पद को और भव्य बना देते हैं। लेकिन, वास्तविकता तो यह है कि व्यक्तिगत स्थिति में सम्राट आज नगण्य है, उसका स्थान, सिर्फ सैद्धांतिक तथा ऐतिहासिक महत्ता रह गयी है, व्यावहारिक नहीं। उमकी शक्तियों का उपयोग उमके नाम पर जनता के प्रतिनिधि करते हैं। सम्राट की शक्तियों का वर्णन करते हुए फाइन्जर कहता है "यह विशाल, गगनचुम्बी तथा वैभवपूर्ण अट्टानिका है जिसके अन्दर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।"¹ ब्रिटिश सविधान के अंतर्गत सम्राट का स्थान सिद्धांत और व्यवहार के अंत का सर्वोत्तम उदाहरण है।

"सम्राट राज्य करता है शासन नहीं"²— इसी प्रसंग में यह कहा जाता है कि सम्राट "राज्य करता है शासन नहीं।" इसका माधारण अर्थ यह है कि सम्राट सावजनिक कार्यों के किसी प्रत्यक्ष और क्रियात्मक नियंत्रण का उपयोग नहीं करता। सम्राट की शक्तियाँ आज भी असीम हैं लेकिन उसका प्रयोग वह व्यक्तिगत रूप में नहीं करता है। उसके नाम पर उसकी शक्तियों का उपभोग उसका मंत्रिमंडल तथा मसद् करती है। सम्राट राष्ट्र का प्रधान है। यह राज्य की समस्त शक्तियों का स्रोत है, फिर भी वह निष्कत है, माटी की मूरत है। विधानतः मंत्रियों के परामश से वह शासन करता है, लेकिन व्यवहारतः मंत्रियों के परामश से वह बाध्य है और यह बाध्यता इतनी कठोर है कि सम्राट मंत्रियों के परामश का उल्लंघन नहीं कर सकता। फलतः सम्राट राज्य का प्रधान मान रह जाता है, शासन का नहीं। विधानतः वह सर्वशक्तिमान है, लेकिन व्यवहारतः एक अलंकार मात्र। ब्रिटिश शासन पद्धति मुख्यतः दो सिद्धांतों पर आधारित है, (१) सम्राट मंत्रियों के परामश से बाहर कोई भी सावजनिक कार्य नहीं कर सकता है जिनका वैधिक महत्त्व है। उसका हर कार्य उसके मंत्रियों का कार्य है। जब हम यह कहते हैं कि क्राउन सावजनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है, तब हमारे कथन का तात्पर्य यह होता है सम्राट समद के प्रति उत्तरदायी मंत्रियों के परामशानुसार सावजनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है, सम्राट समद का अधिवेशन आमंत्रित करता है, उसे विसर्जित या विघटित करता है, उसमें अपना भाषण पढता है, युद्ध, शांति या संधि की घोषणा करता है, लेकिन इन कार्यों का सम्पादन वस्तुतः मंत्रियों द्वारा हाता है। ग्लैडस्टोन ने इसी तथ्य को इन शब्दों में रखा है— "राज्याभिषेक से मृत्यु पयन्त राजा के जीवन में कोई क्षण ऐसा नहीं होता जबकि किसी सावजनिक कार्य के लिए वह ब्रिटिश समद के प्रति उत्तरदायी न हो और क्राउन का शक्ति का ऐसा कोई प्रयोग नहीं हो सकता जिसके लिए वह किसी मंत्री को स्वयं उत्तरदायी बनाने के लिए तैयार न पा सके।"³ (२) ब्रिटिश सविधान का दूसरा सिद्धांत यह है कि प्रत्येक सावजनिक कार्य के लिए मंत्रिगण समद के प्रति उत्तरदायी होते हैं यह प्रकृति का नियम है कि शक्ति और उत्तरदायित्व के साथ साथ चलते हैं। फलतः सम्राट की शक्तियों का

1 "It is vast sky filling figure of splendour with a political power vacuum inside"
—H. Fisher

2 "The king reigns but does not govern"

3 "There is not a moment in the king's life from his accessions to his demise, during which there is not some one responsible to Parliament for his public conduct and there can be no exercise of the Crown's authority for which it must not find some minister willing to make himself responsible"

हस्तांतरण मंत्रियों को हो गया है और वे शासन के वास्तविक अधिकारी हो गये हैं तथा सम्राट् नाम मात्र के लिए राज्य का प्रधान रह गया है।

सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता — ब्रिटिश सम्राट् के सम्बन्ध में एक दूसरा कथन है, "सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता।"¹ इस कथन का प्रयोग इस अर्थ में किया जाता है कि सम्राट् को किसी काय के लिए दोषी नहीं ठहराया जा सकता। उनके नाम पर किए हुए किसी काय के लिए कोई मन्त्री या पूरी मन्त्रिपरिषद उत्तरदायी होती है या अन्ततोगत्वा इमका तात्पर्य है कि सम्राट् स्वविवेक से, गलत या सही, कोई भी काय नहीं कर सकता है। इस सूत्र के अर्थ अर्थ भी हो सकते हैं अतः, इसे निम्नलिखित शीघ्रको के अन्तगत समझाया जा सकता है —

(1) कानून की मर्यादाओं से ऊपर — उन्मुक्तिया के अन्तगत हमने देखा है कि सम्राट् विधि से ऊपर (Above the Restriction of Law) है। वह सामान्य न्यायालयों के क्षेत्र से उन्मुक्त है। उसे किसी भी काय के लिए, चाहे वह हत्या ही क्या न हो न्यायालय के समक्ष दोषी नहीं ठहराया जा सकता।

(2) सम्राट् सार्वजनिक कार्यों के लिए दोषी नहीं हो सकता — चालक सम्राट् देश की वास्तविक कायपालिका नहीं है और न वह किसी काय का प्राधिष्ठित करने की शक्ति रखता है। उसे किसी भी काय के लिए दोषी नहीं ठहराया (not guilty for public acts) जा सकता है। मन्त्रिगण वास्तविक शक्तिया व अधिकार रखते हैं और केवल ये लोग ही उत्तरदायी ठहराये जा सकते हैं। लार्ड इशर के मतानुसार, "राजा के बहुत से परमाधिकार हैं, परन्तु जब इमका कार्यरूप में परिणत किया जाता है तब केवल ससद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्री की सलाह पर उनका प्रयोग हो सकता है।"² इसी लेखक के शब्दा में "मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व राजतन्त्र का संरक्षक है। इसके अभाव में राजतन्त्र राजनीतिक झगड़ों की आंधियों तथा राजनीतिक तूफानों के बीच अधिक समय तक नहीं ठहर सकता है।"³ लार्ड अर्सेकिन के अनुसार "राजा ऐसा कोई अन्तःकरण नहीं रख सकता जो उत्तरदायी नागरिकों की दरोहर नहीं है। सभी व्यक्तियों में दोष हो सकते हैं, परन्तु हमारे शासन की बुद्धिमत्ता उन दोषों को राजा में दूर रखती है। वह कोई भी काय बिना परामर्श के नहीं कर सकता, और जो कुछ किया गया है उमकी मजदूरी पदाह्व व्यक्तित्व देता है, चाहे किसी भी स्रोत से आरम्भ हुआ हो।"⁴ कहा जाना है कि एक बार

1 "The King can do no wrong"

2 "The king has many prerogatives, but when translated into action they must be exercised on the advice of a minister responsible to parliament"

3 "Ministerial responsibility is the safeguard of the monarchy Without it the Throne could not stand for long amid the gusts of political conflicts and the storms of political passion"

4 "The king can have no conscience which is not the trust of responsible subjects as all men must have errors, the wisdom of our government turns them aside from him No act of government can, therefore, be the king's, he cannot act by advice and he who holds office sanctions what is done, from whatever source it may proceed"

—Lord Erskine

चार्ल्स द्वितीय के एक दरबारी ने राज शयन-रक्ष के द्वार पर निम्न पंक्तियाँ लिख दी थी—“यहाँ पर एक महान एवं शक्तिशाली राजा लेटा हुआ है जिसके वचनों की कोई भी विश्वास नहीं करता जो कभी गलत बात नहीं कहता, और न कभी बुद्धिमत्ता का काय करता है।” चार्ल्स द्वितीय का उत्तर था कि यह सब बहुत कुछ सत्य है, यथा कि “उसके शब्द उसके थे। परन्तु उसके काय मन्त्रियों के काय थे।¹ उपयुक्त लेखकों के कथन को उद्धृत कर यह दृष्टि की चेष्टा की गई है कि सम्राट् स्वविवेक के अंतगत कोई काय नहीं कर सकता है। अतः गत्वा, उसके सभी काय उमक मन्त्रियों के काय हैं और किसी भी त्रुटि के उह ही दोषी करार दिया जायगा, सम्राट् को नहीं।

(iii) अवैधानिक कार्य के लिए सम्राट् के नाम पर किसी को उन्मुक्ति नहीं — इस सूत्र का तीसरा अर्थ यह हो सकता है कि सम्राट् किसी भी व्यक्ति को गलती करने के लिए अधिकृत नहीं कर सकता (no legal immunity to any body for unconstitutional acts in the name of the King)। कोई भी अधिकारी अपने द्वारा किये गये किसी अवैध या अवैधानिक कृत्य के लिए सम्राट् के आदेश की शरण नहीं ले सकता है। अर्ल आफ डेनबी काण्ड (Denby's case 1678) में इस सिद्धांत का प्रतिपादन किया गया। एक पत्र लिखने के अपराध में डेनबी पर अभियोग लगाया गया तो उसने अपने बचाव में यह तक पेश किया कि उक्त पत्र सम्राट् के आदेश के अधीन लिखा गया था और सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता, अतः वह दोषी नहीं है। लेकिन मसद ने इस दलील को अस्वीकार करते हुए यह सिद्धांत प्रतिपादन किया कि अपने कार्यों के लिए मंत्री ही उत्तरदायी हैं। निष्पक्ष यह है कि व्यक्तिगत रूप से सम्राट् कुछ नहीं कर सकता, इसलिए वह कोई गलती भी नहीं कर सकता।

गलत निष्कर्ष — सम्राट् की स्थिति के उपयुक्त विश्लेषण से यह निष्पक्ष निष्कर्ष है कि वह मृतप्राय है, एक स्वर्णिममशय या मिट्टी की मूर्ति मान है ज्ञासन के क्षेत्र में यह निश्चित तथा प्रभावहीन है। अतः उसके पद की कोई उपयोगिता नहीं।

शक्ति के स्थान पर प्रभाव — लेकिन बात ऐसी नहीं है। सम्राट् का पद महत्वपूर्ण तथा प्रभावपूर्ण है। सम्राट् व्यक्तिगत रूप से कुछ कार्यों को करता है जिसे अन्य कोई नहीं कर सकता। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता, पीपल नियुक्त करता, उपाधियाँ देता, सिंहासन-भाषण देता। इन छोटे-मोटे कार्यों के अतिरिक्त वह दो प्रमुख कार्य करता है— प्रधानमंत्री की नियुक्ति करना तथा लोकसभा को विघटित करना। यद्यपि इन कार्यों के सम्बन्ध में साधारणतः उसकी शक्ति नहीं बरगवर है फिर भी, कुछ दशाशा में उसे व्यक्तिगत विवेक से कार्य करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त उमका पद यद्यपि शक्तिहीन हो गया है फिर भी उसका

1 “Here lies a great and mighty king
Whose promise none relies on,
Who never said a foolish thing,
Nor ever did a wise one

“Very true” retorted the king, because “while my words are my own, my acts are my ministers’

प्रभाव बढ़ गया है। म्लैडस्टोन ने विचारानुसार, सत्रहवीं शताब्दी में राज्य की स्थिति में जो परिवर्तन हुए हैं उनके द्वारा शक्ति के स्थान पर लाभदायक प्रभाव की स्थापना हुई है।¹ वेजहॉट के कथन से इस प्रभाव की गहराई का पता चलता है—“प्रशासन तथा नीति निर्धारण के सम्बन्ध में सम्राट् के तीन राजनीतिक अधिकार हैं यथा, परामर्श के लिए पूछे जाने का अधिकार प्रोत्साहन देने का अधिकार और चेतावनी देने का अधिकार।”² यद्यपि सम्राट् के ये अधिकार मुख्यतः सैद्धान्तिक हैं, फिर भी उसे प्रभावशाली बनाने में इनका बहुत हाथ है।

६ राजपद का औचित्य (Justification of Monarchy)

राजतन्त्र—राजनीतिक असंगति—प्रथम महायुद्ध के पश्चात् राजदण्डा और सम्राटों से उसी प्रकार खिन्न होकर रहा है जिस प्रकार गैरवाणीय की समाधि खाने वाले मानव-जाल से करत थे। विश्व ने ग्रीस, पुतगान तुलगरिया, हंगरी, जर्मनी इस आदि देशों से राजतंत्र (Monarchy) को उखड़ते हुए देखा। यह काम भी कायम है। मिस्र और इराक की कहानी अभी भी ताजी है। ईरान, इथापिया और नेपाल में राजतंत्र की जड़ हिल रही है। डॉन एलफेन्सो ने ठीक ही कहा था, 'आज हम लोग इतिहास का निर्माण नहीं कर रहे हैं, बल्कि उसे पढ़ रहे हैं।'³ वस्तुतः राजतंत्र का जमाना लट गया है। विज्ञान और प्रजातंत्र के युग में यह “राजनीतिक असंगति” (political Anachronism) हो गया है।

अगरेज जाति राजतन्त्र के पक्ष में—एक ओर विश्व के हर कोने में राजतंत्र का सूख बढ़ता नजर आ रहा है लेकिन दूसरी ओर ब्रिटेनवासी ‘महारानी चिरजीवी हो’ के गीत गाते नजर आ रहे हैं। प्रजातंत्र के युग में प्रगतिशील अगरेज जाति एक पुरानी अप्रगतिशील तथा निम्नयोगी सस्था का भक्त है। इतना ही नहीं, गत वर्षों में राजतंत्र की लोकप्रियता उड़ गयी है और यह जितना सुरक्षित है, उतना पहले कभी नहीं था। फॉर्च्यून (Fortune) नामक पत्रिका में एक लेखक ने लिखा था कि “जेम्स प्रथम के राज्यकाल के बाद ब्रिटिश राजतन्त्र कभी सुरक्षित नहीं था जितना कि आज है और न तो इतिहास में आज के जैसा कभी उसे सम्मान ही प्राप्त हुआ था।” आज ब्रिटिश जीवन के रंग रंग में राजतंत्र इस तरह से समाविष्ट हो गया है कि अगरेज मौसम की तरह उसे सत्य मान लेते हैं। देश के किसी भी कोने से उसके विरुद्ध आवाज नहीं उठ रहा है। यहाँ तक कि मजदूर दल ने १९०३ ई० में एक स्वर से, “क्या गणतंत्र मजदूर दल की नीति है?” प्रश्न का नकारात्मक उत्तर

1 “Beneficial substitution of influences for power”

2 “The king possesses three important political rights the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn” —Bagehot

3 “We are no longer making history, we are reading it” —Don Elyanso

4 “Not since the reign of James I have the British throne been safer than it is today, and never in its history has the British Crown been more esteemed” —From the Fortune

दिया। "राजमण्डित गणतन्त्र" (Crowned Republic) ने पक्ष म है। सिफ साम्यवादी, जिनका प्रभाव गण्य है, राजतंत्र के विरुद्ध है। महारानी विक्टोरिया के शासनकाल के बालिस वर्षों में इसकी आलोचना काफी तीव्र और मुगर हो गयी थी। जोसेफ चैम्बर लेन और सर चार्ल्स डेविस जैसे प्रसिद्ध सांख्यिक व्यक्तित्व गणतंत्र के समर्थन में अपनी सबेदना प्रकट करते रचनाओं भी नहीं करते थे। राजतंत्र की बदनामी बढ़ गयी थी कि लोग गलियों में प्रिंस ऑफ वेल्स को देखकर सो-भी नहीं करते लगते थे। लेकिन १८७८ ई० के पश्चात् इंग्लैंड में कोई गम्भीर गणतंत्रवाद नहीं रहा है और १९३६ ई० के मिहासन त्याग के कुछ सत्राति पूर्ण दिनों को छोड़कर राजतंत्र की कोई आलोचना नहीं हुई है। वर्तमान काल में राजतंत्र की संस्था को अनिवाद्य मान लिया गया है। लोगो की उसने प्रति आस्था कुछ ऐसी बढ़ गयी है जैसी की सतरहवीं शताब्दी में राजा के देवी अविचारा के प्रति थी। युद्ध के बाद राजभक्ति इतनी बढ़ गयी है कि सम्राट के व्यक्तित्व को श्रद्धाजलियाँ गर्माने की जाती हैं, वे स्तुतियाँ-भी मालूम पड़ता है।

(1) राजतन्त्र के पक्ष में जनमत का परिवर्तन — अंगरेज राजतंत्र के पक्ष में हैं या राजतंत्र का औचित्य क्या है, इसके अनेक कारण हैं। पहले हम दायें कि वर्तमान गणतंत्र में जनमत राजतंत्र के पक्ष में परिवर्तन (Shift of public opinion in favour of Monarchy) के क्या कारण हैं? इस प्रश्न का उत्तर जग बठिन है। इसका एक कारण तो सम्राटो का व्यक्तित्व है। महारानी विक्टोरिया का शासन काल सुदीर्घ और एकनिष्ठ था। १८७० ई० के पश्चात् देश उन्हे राष्ट्रीय प्रतीक के रूप में मानने लगा था और उनपर गव करने लगा था। एडवर्ड सप्तम हँसमुग प्रकृति तथा फ्रेंच के प्रति उन्की अतुरपित और जमनी के प्रति उन्की विरक्ति ने राजतंत्र को प्रतिष्ठा बढ़ाने में बहुत योग दिया। जार्ज पंचम के प्रति राष्ट्र की निष्ठा में कुछ गहरे मनोवैधानिक कारण थे। लाखा प्रजा जनो में वैयक्तिक सम्पर्क, अपनी कमठता तथा महायुद्ध के विजय के कारण वे "अपने प्रजाजनो के पिता" कहाने लगे। उनके उत्तराधिकारी, जिन्हे "प्रसन्नमुख राजकुमार" कहा जाता था, पहले में ही विख्यात थे और मिहासन त्याग के समय तक प्रत्येक भाव भंगिमा पर लोग उन्में हाकर तरतल ध्वनि करते थे। वर्तमान साम्राज्ञी एलिजाबेथ की सुदरता एवं उन्के सदगुणा ने ब्रिटिश जनमत का मोह लिया है। इससे अतिरिक्त राजतंत्र के प्रति आदर का दूसरा कारण यह है कि ब्रिटेन निवासी सम्राट के व्यक्तित्व का भाव देखने लगे हैं। यह सिद्धांत इस युग के बड़े-उड़े राजनीतिक नेताओ मुसोलिनी, हिटलर, स्टालिन आदि के उपर भी लागू होता है, लेकिन उनक पतन के प्रति जनता के मन में परम्परागत भक्ति-भाव रहता है, सम्राट के व्यक्तित्व आचरण की छानबीन जनता जल्दी नहीं करती। इससे जावे राजतंत्र की बढ़ती लोकप्रियता ब्रिटिश-जनता में एक साम्राज्यिक भावना के साथ सम्पर्क है। राजतंत्र साम्राज्य की एका को बनाये रखने में एक अनिवाद्य तत्व है। वह डोमिनियो तथा उपनिवेशों की स्वामिभक्ति का केन्द्र बिन्दु रहा है। अतः साम्राज्य की वृद्धि के साथ राजतंत्र की प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है। सम्राट की अभिरुचियों में परिवर्तन ने उन्के प्रजातंत्र के योग्य बना दिया है। आज राजपरिवार पहले के राजाओं की तरह सिर्फ विदेशी मामले साम्राज्य या चर्च की ओर ध्यान नहीं देता बल्कि चिकित्सालयों, बालचरो, बेरोजगारों के पुनर्निर्माण आदि समस्याओं की ओर अधिक ध्यान देता है जिसका जनता पर

अनुकूल प्रभाव पड़ता है। लास्की के शब्दों में, “राजतन्त्र को लोकतन्त्र के हाथों उसके प्रतीक के रूप में बेच दिया गया है और इस विक्रय के उपलक्ष में इतनी जोर की हर्ष ध्वनि हुई है कि दो-एक आवाजें भी सुनाई नहीं दीं।”¹ अन्ततः संविधान में सम्राट का स्थान ने भी राजनीतिक विकास में योग दिया है। सम्राट न सत्ता के प्रभाव में विनिमय कर लिया है। उत्तरदायित्व तथा शक्ति मन्त्रियों के हाथ में चली गयी है। अतः गत पचास वर्षों में किसी भी सबूत के समय किसी भी राजनीतिक दल ने सम्राट् को विवाद में घसीटने की कोशिश नहीं की है। सम्राट्, न दो विरोधी हितों के बीच पक्ष का-सा काम करने की कोशिश नहीं की है, बल्कि उमो हिना के पारम्परिक विरोध को शांत करने का प्रयत्न किया है। लास्की के मत में सम्राट् के प्रभाव की वृद्धि का वास्तविक स्रोत यही है। सब पूछा जाय तो सम्राट् की लोकप्रियता का कारण मनोवैज्ञानिक है। जेक्स ने लिखा है कि “जनता के अधिकांश समूह की रूचि सम्राट् में होती है। इसका सबसे बड़ा प्रमाण वह भीड़ है जो जब कभी सम्राट् के दश या सपन का अवसर मिलता है, एकत्रित हो जाती है।” प्रिंस आफ वेल्स को एक भ्रमण में इतना हाथ मिलाना पड़ा कि उनका दाहिना हाथ सूज गया और बायाँ हाथ को प्रयोग में लाना पड़ा।

सक्षेप में, साम्राज्यी विकटोरिया के शासन-काल में राजतन्त्र की बढ़ती हुई लोकप्रियता के अनेक कारण हैं। प्रथम, साम्राज्यी विकटोरिया के दीर्घ शासन-काल तथा उसके देश-प्रेम ने राजपद को सम्मानित करने में बड़ी सहायता पहुँचायी। उसके बाद अभी तक अत्यन्त सम्राटों एक साम्राज्यों ने भी अपनी वृद्धि, वैभव, योग्यता महदयता तथा सुचरित्र से राजपद को सम्मानित एवं प्रतिष्ठित किया। द्वितीय, राष्ट्र के प्रतीक रूप में सम्राट् के प्रति जनता की निष्ठा एवं श्रद्धा परम्परागत बन गयी है। तृतीय, ब्रिटिश साम्राज्य तथा वर्तमान राष्ट्रमण्डल का अस्तित्व सम्राट् के व्यक्तित्व पर अवलम्बित है। वह इनका प्रतीक है। चतुर्थ, सम्राट् का जन-व्यथा तथा सार्वजनिक कार्यों से घनिष्ठ सम्बन्ध हुआ गया है तथा उसकी इस रूचि एवं स्नेह का जनता में काफी प्रचार किया जाना है। पाँचवाँ, अभी तक सम्राट् ने इस प्रकार का काम किया है कि किसी भी अवसर पर उसके काम जनता में वाद-विवाद के विषय नहीं बन पाये हैं। छठा, सार्वजनिक दृष्टि में सम्राट् राजनैतिक क्षेत्र में तटस्थ रहता है। सातवाँ, युद्धों में ब्रिटेन की विजय में राजपद की प्रतिष्ठा तथा उसकी लोकप्रियता को बढ़ा दिया है। आठवाँ, राजतन्त्र प्रगति के मार्ग में कभी बाधक नहीं रहा है, अपितु समय के साथ वह रथ भी परिवर्तित होता गया है तथा नवैयानिक परिवर्तनों में सहायता पहुँचाया है। अतः में, जैसा कि बेजहॉट ने लिखा है कि राजपद संविधान के प्रतिष्ठित (dignified) भाग का प्रधान है। उसके अनुसार समाज में दो वर्ग के लोग हात हैं। कुछ लोग विवेकशील तथा बुद्धिमान होते हैं। इसकी संख्या बहुत कम है। दूसरे वर्ग में ऐसे लोग आते हैं जो भावुक तथा बुद्धिहीन होते हैं। इनकी संख्या बहुत अधिक है। दोनों वर्गों की सन्तुष्टि के लिए

1 “Monarchy has been sold to the democracy as the symbol of itself, and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale that the rare voice of dissent have hardly been heard”

—Lash

सन्निधान में दो प्रकार के अंगों का जाना आवश्यक है—प्रतिष्ठित भाग (dignified part) तथा कार्यशील (efficient) भाग। श्रिान गविधान में प्रथम भाग के उदाहरण हैं गजाद, श्रीवी परिषद् तथा नाँड मभा और दूसरे भाग के गण, मन्त्रिमण्डल तथा राजनीतिक दल। कार्यशील भाग प्रथम वर्ग के लोगों की मनुष्य प्रदान करने और प्रतिष्ठित भाग दूसरे वर्ग के लोगों को। अर्थात् बहुत कम लोग शासन के कार्यशील भाग को समझ पाते हैं। वेजहॉट के मत में कार्यशील भाग जानता है अधिकांश भाग के आकर्षण और रुचि का क्षेत्र न होने के कारण जानता की श्रद्धा और निष्ठा का पात्र नहीं है। उन्हीं निम्नो प्रतिष्ठित भाग उनकी निष्ठा विश्वास तथा सम्मान प्राप्त करना है। जनता की निष्ठा के लिए जाना तो प्रतिष्ठित भाग पर ही निर्भर करना पड़ता है। वेजहॉट ने इस तथ्य की महत्ता पर जोर देते हुए यहाँ तक लिखा है कि “मविधान के प्रतिष्ठित भाग के रूप में माम्नाजी विक्टोरिया की उपयोगिता अपरिमित है। उसके विना इंग्लैंड में सरकार असफल होकर विगजित हो जायेगी।”

(ii) सम्राट् का व्यक्तिगत अविहार —जैसा कि हमने पहले देखा है, व्यक्तिगत (Personal) रूप में सम्राट् का कुछ अधिकार हैं। वह ऐसे कार्यों का सम्पादन करता है जिसे दूसरा नहीं कर सकता। वह स्वयं विदेशी राजदूतों का स्वागत करना है, समद के उदघाटन के समय गिरहामन भागण पढ़ना है। नाँड चामलर, मन्त्री ऑफ स्टेट आदि की नियुक्ति करता है, परिषद् आदेश उनकी उपस्थिति में पारित किया जाता है, यद्यपि ये कार्य सिर्फ औपचारिक हैं, क्योंकि अप्रत्यक्ष रूप से इन कार्यों में मन्त्रियों का हाथ रहता है। इसके अलावे सम्राट् दल के नेताओं का सम्मेलन बुला सकता है, जैसा कि आज पंचम ने १९१८ ई० में सर्वैधानिक सचिव का टानन न उद्देश्य में किया था। बुद्ध और भी कार्य हैं जिनको सम्राट् मन्त्रियों की सलाह पर नहीं करता। इन कृतव्या में से मुख्य हैं प्रधानमन्त्री की नियुक्ति। प्रथानुसार सम्राट् आम चुनाव के बाद बहुमतदल के नेता को आमन्त्रित करता है और उसको मन्त्रिमण्डल बनाने का आदेश देता है। लेकिन यदि वह नोबनभा के प्रतिकूल मत से हार जाता है तो सम्राट् विरोधी दल के नेता को आमन्त्रित करता है और उसका मन्त्रिमण्डल बनाने का भार सौंपता है। इस प्रकार साधारणतया सम्राट् अपने इच्छानुसार प्रधानमन्त्री को नहीं चुन सकता है। किन्तु यदि समद में किसी भी दल का वास्तविक बहुमत न हो अथवा यदि बहुमत दल ने अपना नेता न चुना हो तो भी सम्राट् अपना इच्छानुसार चुनाव कर सकता है। ऐसा व्यक्ति चुना जाना चाहिए जिसे लोक सभा का सर्वाधिक संख्या प्राप्त हो। १९२४ ई० में एक विहारई सदस्यो का सम्मेलन प्राप्त होने पर भी राम्जे मैकडोनल्ड को आमन्त्रित किया गया और १९३१ ई० में सम्राट् की व्यक्तिगत इच्छा के चने ही राम्जे मैकडोनल्ड ने समुक्त सरकार का निर्माण किया। सम्राट् के अज कार्य, जो उसने स्वविवेक के अंतर्गत आते हैं मन्त्रियों को अपदस्थ करना तथा समद का भंग करना है। जहाँ तक मन्त्रियों को अपदस्थ करने का प्रश्न है, मविधानत सम्राट् का यह अधिकार जायन है किन्तु व्यवहारत यह सत्तरनाक अधिकार है, क्योंकि किसी राष्ट्र की कार्यपालिका के प्रधान द्वारा मन्त्रियों को उठाना सम्मतीय शासन प्रणाली के लिए उचित नहीं है। यह भयावह हुआ खेलेने के समान है। इंग्लैंड में १८७३ ई० में आजन्तक कोई मन्त्रिमण्डल इस प्रकार भंग नहीं किया गया है। समद को भंग करने के सम्बन्ध में यह परम्परा है कि एक ही वर्षों में सम्राट् ने समद को भंग करने

के लिए प्रधानमंत्री की प्राथना को कभी नहीं ठुकराया है। लेकिन यदि इस काय से कोई प्रधान-मंत्री लाभ उठाना चाहे या यदि स्थिति असाधारण हो तो सम्राट् इस प्राथना को अस्वीकार कर सकता है। जैसा कि स्टैण्डर्ड ने कहा है, "ऐसे आपात काल में सम्राट् उन अभिसमयों के अनुसार आचरण नहीं करेगा जिसके अनुसार उसको राजनीति से अलग रहना चाहिए और ऐसे अवसरों पर सम्राट् को अन्तिम उपाय के रूप में अपना कर्तव्य स्वयं निश्चित करना चाहिए।"¹ अन्त में, हम सम्राट् के उपाधि-परमाधिकार की चर्चा करेंगे। उसे 'सम्मान का स्रोत' (Fountain of Honour) कहा जाता है। यद्यपि सरक्षण (Patronage) और उपाधि वितरण (Honours) के सम्बन्ध में प्रधानमंत्री की इच्छा से वह काय करता है, फिर भी इस क्षेत्र में वह काफी हद तक स्वैच्छा से काय करता है। ध्यस्तितगत रूप में सम्राट् विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण से लेकर पुलो का उद्घाटन तक उसे करना पड़ता है। राजकुमार एडवर्ड ने अपने सस्मरण में लिखा है कि "जब कभी किसी मावजनिक काय के लिए चन्दा एकत्र करने के लिए मेरे सहयोग की माग की जाती थी तो मैं सहज दत्ता था। आये दिन ही नये पुलों का अभिवादन, राजमार्गों का समपण, आधार गिनाओं का ग्रामन, नगरपालिकाओं के कायक्रमों का उद्घाटन करना होता था इन सस्मरणों को लिखते समय जब मैं अपने अतीत के कैलेण्डर का उलट कर देखता हूँ तो मुझे स्वयं आश्चर्य होता है कि कितने विभिन्न प्रकार के काय मैंने किये। अमरीकी राजदूत के स्वागत में आयोजित पिलिग्रिम भोज में मैं सम्मिलित हुआ, वेल्श गार्ड्स का मैंने निरीक्षण किया, मेट्रोपोलीटन पुलिस बॉक्सिंग टूर्नामेंट के समाराह में मैंने पारितोषिक वितरण किया, चारटर्स ऑक्सनस तथा लिकन इन्स फील्ड में स्थित इस्टट एजेन्ट्स इस्टीट्यूट के नवीन भवना का मैंने उद्घाटन किया, हॉन गार्ड्स में मैंने लॉर्ड किचनर की मूर्ति का अनावरण किया, बार्सिलफूल सम्पनी ऑफ विटम के स्वान डिनर के अवसर पर मैंने भाषण दिया तथा मास्टर मैराइनस सम्पनी की बँटवों का मैंने सम्भातित्व किया।"

(iii) सम्राट् शासन का आलोचक, परामशदाता तथा मित्र है—सम्राट् का शासन मंचालन के सम्बन्ध में तीन महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं जिनके अतिरिक्त, वेजहॉट की राय में एक बुद्धिमान और समन्वयदाता सम्राट् को किसी अन्य अधिकार की आवश्यकता नहीं है। ये तीन राजनीतिक अधिकार हैं—(१) परामश देने का अधिकार (२) प्रोत्साहन देने का अधिकार तथा (३) चेतावनी देने का अधिकार। सम्राट् का अधिकार है कि उरी शासन-सम्बन्धी मामलों की सूचना मिले तथा प्रधानमंत्री का कर्तव्य है कि वह आवश्यक सूचनाएँ सम्राट् को दे। पहले सम्राट् किसी भी मन्त्री के द्वारा सूचना प्राप्त कर सकता था, लेकिन अब यह नियम बन गया है कि केवल प्रधानमंत्री ही सूचनावाहक का काय करता है। सम्राट् को नियमित रूप से विभिन्न कागजातों को रखने तथा आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त करने का अवसर मिलता है, जैसे—मन्त्रिमण्डल की कार्यवली (Agenda), चापा (Memorandum), विवरण पुस्तिका (Proceedings Book), विदेश मन्त्रालय के दैनिक प्रेषण पत्र (Daily Print of Despatches), ससद् के

1 "At such critical moment 'the limits of the convention that keeps the Crown out of politics are reached, and the reigning sovereign must himself decide, in the last resort, where his duty lies'" —H Standard

विवादा के ससदीय प्रतिवेदन (Official Reports) या अ-य इमी प्रकार के वागजान। इसक अतिरिक्त, सम्राट् को निजी कमचारिया के द्वारा भी आवश्यक सूचनाएँ मिलनी है। फलत सम्राट् को किसी भी शासनाविकारी राजनीतिज्ञ की अपेक्षा अधिक राजनीतिक जानकारी एवं अनुभव प्राप्त रहता है। रावर्ट पील ने ठीक ही कहा है कि "सम्राट् को राज्य करने के पश्चात् सरकारी तन्त्र का ज्ञान देश भर में सबसे अधिक हो जाना चाहिये।" साम्बर विदेश तथा राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी मामलों में उसे बहुत जानकारी प्राप्त रहती है। मन्त्रिगण आते जाते हैं, परन्तु सम्राट् जीवा पयन मिहामन पर बना रहता है। मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन उसके लिए साधारण कायकर्त्ताओं की अदला बदली के समान है। सम्राट् के अनुभव और वृहत् ज्ञान कागि के कारण मन्त्रिमंडल राज्य के समस्त महत्त्वपूर्ण विषयों पर उसके परामश लेता है और सम्राट् का यह परामश अंतिम निर्णय पर पहुँचने में निर्णायक होता है। इस प्रकार सम्राट् एक विश्वसनीय सलाहकार का काय करता है। यहाँ यह कह देना युक्तिसंगत होगा कि सम्राट् एक साधारण परमाशदाता के रूप में नहीं, बल्कि एक जानाचिनात्मक परामशदाता के रूप में है। चूँकि वह, राजनीतिक दलवा दलों में ऊपर रहता है, निस्वार्थ तथा राष्ट्र-हितैषी होता है। इस लिए उसका परामश निष्पक्ष तथा मतुलित होता है।

परामश के अतिरिक्त, सम्राट् की चेतावनी देना का अधिकार है। उसकी चेतावनी की सहज में उपक्षा नहीं की जा सकती है क्योंकि इसमें सत्तारूढ दल जनता में अप्रिय हो सकता है। सम्राट् इस शक्ति का प्रयोग बड़ी चालाकी से करता है। वह मन्त्रियों के कार्यों का विरोध नहीं करता, बल्कि गलत या सही किसी भी काय के लिए वह अपना योग देता है। केवल यह वह समझता है तो मन्त्रियों को यह बतला देता है कि उसके प्रस्ताव में क्या दोष है और कौन-सा रास्ता सही होगा। इस प्रकार एक मित्र के रूप में वह चेतावनी भी देता है।

(iv) सम्राट् मध्यस्थ के रूप में - सरकार के अंतर्गत विरोधी तत्वों के बीच मध्यस्थ के रूप में (As a mediator) सम्राट् एक महत्त्वपूर्ण काय करता है। वह व्यावहारिक क्षेत्र में राजनीतिक शक्ति-विहीन तथा निष्पक्ष है। इसीलिए उनकी भ्रमणा का आदर सभी करते हैं। वह अपनी प्रतिष्ठा और प्रभाव के द्वारा राजनीतिक मतभेदों को तय करना है और विरोध की प्रचण्ड भावना को कम करता है। सन् १८७२ ई० में महारानी विक्टोरिया ने लाड रसेल से आग्रह किया था कि शासन को व्यग्रता से बचाने के लिए वह आलबामा प्रान्त सम्बन्धी पत्र के लिए आग्रह न करे। पुन, १८८१ ई० में महारानी विक्टोरिया ने आयरलैंड के झगड़े से सम्बन्धित सरकारी प्रस्ताव पर सर्वसम्मत-ममझौता के उद्देश्य में जनरल पीन्सनबी को सर स्टैफोर्ड नाव कोट तथा लाड वीकमफोल्ड से मिलने के लिए कहा। जाज पचम को आयरिस होम हल बिल पर ममझौता के लिए काफी परिश्रम करना पड़ा। १९१६ ई० में सम्राट् के निजी सचिव लाड-स्टेफ फडम ने एस्किवथ जीर लायल जाज के वागों को सुनझाने का प्रयत्न किया था। इसी मध्यस्थता सम्बन्धी काय के प्रसंग में एटली ने सम्राट् को एक पत्र लिखा है यद्यपि अब ऐसे अवसर बहुत कम हैं जब उसे सीटों बजाने की आवश्यकता पड़े। घरेलू क्षेत्र के अतिरिक्त वैदेशिक क्षेत्र में भी सम्राट् मध्यस्थ का काम करता है। इतिहास में ऐसे उदाहरण मिलते हैं जबकि सम्राट् के

1 'The king after a reign ought to know much more of the working of the machine of Government than any other man in the country' — Robert Peel

व्यक्तिगत प्रभाव के चलते इंग्लैंड अन्य दशा के निकट आ गया है। एडवर्ड सप्तम के फ्राम के प्रति प्रेम और जमनी के प्रति घृणा के फलस्वरूप १९०४ ई० की मंत्री-संधि (Entente Cordiale) हुई और इंग्लैंड और फ्रांस एक दूसरे के करीब आ गये। १९३९ ई० में जाज एडवर्ड के फ्रांस, कनाडा तथा अमेरिका के भ्रमण व व्यापक प्रभाव हुए। महारानी एलिजाबेथ द्वितीय के विश्व-भ्रमण में इंग्लैंड का अर्थ देश व बहुत निकट ला दिया है। इस प्रकार एक सम्राट अपने व्यक्तित्व तथा प्रभाव के द्वारा शासन का सुचारु रूप से चलान में महायत्ना पहुँचा सकता है तथा अर्थ देशों से इंग्लैंड के सम्बन्ध का उत्तम बना सकता है। लास्की ने ठीक ही कहा है कि "एक कर्मठ तथा उचित परामर्श-प्राप्त सम्राट् अभी भी भा प्रकाशन-नीति के निर्धारण में व्यापक प्रभाव डाल सकता है।"¹

(v) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्राट् का महत्त्व —अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश सम्राट् का महत्त्व है। राजतंत्र साम्राज्य के लिए औचित्य प्रदान करता, ब्रिटेनवासियों का सुदूर देशों की जीतन के लिए उत्साहित करता था। साम्राज्य के पालन में योग देता है। अंगरेज लोग सम्राट् के नाम पर और सम्राट् के लिए नया जवाहिरात का प्रबंध करते हैं और साम्राजिक मुकुट में उपनिवेश विजय (New Jewel for the "Imperial Crown") तथा 'साम्राजिक परिवार में नया सदस्य' (New child for the imperial family) जोड़ते हैं। एडम्स के शब्दों में, "राजतंत्र उस शोषण के कठोर सत्य को छिपाने के लिए पत्ते का कार्य करता है जिसे अंगरेज ब्रिटेन का शासन ? समुद्र पर-शासन ? के नारे से उत्साहित होकर करते हैं।"²

सिफ साम्राज्य को बढान में ही नहीं, बल्कि उसके स्थायित्व का बनाय रखने में भी सम्राट् योग देता है। सम्राट् साम्राज्य की स्वर्णिम शृंखला है और अभिनयना में सम्बद्ध करावानी बडी के नदग है। दूर-दूर में उपनिवेशों के लाखों व्यक्तियों की शक्ति किसी स्पष्ट तथा प्रत्यक्ष व्यक्ति का ही मिल सकती है, न कि 'सरकार' या 'मन्त्रिमन्त्र' जसी काल्पनिक वस्तु को। चर्चिल व शब्दों में "सम्राट् एक दुर्वोध तथा जादूभरी कडी है जिसने हमारे ढीले बंधे हुए, किन्तु दृढ़ता में जुड़े हुए राष्ट्रमंडलीय देवों, राज्यों तथा जातियों को मिले हुए रखा है।"³ इस प्रकार दूर-दूर बिलखे हुए राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच में सम्राट् एकता का अपरिहाय प्रतीक (Indispensable symbol of unity) है। वाल्डविन ने एक बार एडवर्ड अष्टम से कहा था कि "सम्राट् ही हमारे वचे-खुचे साम्राज्य की अन्तिम कडी है। यदि इस कडी को तोड़ दिया जाय तो स्वतंत्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं

1 "An energetic monarch, skilfully advised, can still play a considerable part in shaping the emphasis of policy"

—Laski

2 "Kingship in England becomes a fig leaf to cover the shocking reality of (their) exploitation which they do when inspired by the slogan, Rule Britannia ? Rule the waves"

—Adams

3 "He is the mysterious link, indeed I may say the magic link, which united our loosely bound but strongly interwoven Commonwealth of Nations, states and races"

—Sir Winston Churchill

4 "It is the last link of the Empire that is left"

—Baldwin

रहेगा। स्टच्यूट ऑफ वेस्टमिनस्टर के द्वारा एकता व प्रतीक का दृढ़ बनाने की चेष्टा की गयी है। लेकिन यहाँ लाम्की के इस कथा को याद रखना होगा कि "सम्राट् राष्ट्रमण्डल का भौतिक आधार है और जब तक राष्ट्रमण्डलीय बन्धन विभिन्न देशों के लिए लाभदायक बना रहेगा, तब तक ही सम्राट् का एकता के प्रतीक रूप में महत्त्व रहेगा।"

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध के क्षेत्र में भी सम्राट् का महत्त्वपूर्ण स्थान है। वह विभिन्न देशों से उत्तम सम्बन्ध व प्रणय रखने में सहायता पहुँचाना है। प्रायः वह तीन तरीकों से इस कार्य को करता है—वैवाहिक सम्बन्ध (Matrimonial relations), वेप अनुदान (Grants of uniforms) तथा यात्रा (Travel) द्वारा। आजकल प्रथम दो तरीके महत्त्वहीन हो गये हैं। लेकिन तीसरा तरीका आज भी सफल सिद्ध हो रहा है।

राजकुमार एडवर्ड ने १९१९-१९२२ के बीच चार बार देश भ्रमण किया। उन्होंने ४५ भिन्न देशों तथा उपनिवेशों का भ्रमण किया और १५०,००० मील की यात्रा की। उसने अपने 'मस्मरण' में लिखा है कि मैं जब सप्ताह का भ्रमण कर चुका तो "मैं विश्व की रेलों, राष्ट्रीय गानों, स्थानीय रीति-रिवाजों, खान-पान की विशेषताओं आदि का एनमाइक्लोपिडिया बन गया जितने स्माक पेड मैंने लगाये, यदि वह कान के झंझावातों तथा मनुष्य के प्रहारों से बचे रहते तो उनको एकत्रित करने पर एक अच्छा बड़ा जगल खड़ा हो सकता है तथा जितनी सावजनिक इमारतों एवं सस्थाओं की नीव-शिलाएँ मैंने रखीं उनको एकत्रित करने पर एक काफी बड़ा नगर बन सकता है।" १९३९ ई० में एडवर्ड अष्टम ने कनाडा, स्पेन, फ्रांस, आदि देशों की यात्रा की। एलिजाबेथ द्वितीय के राष्ट्रमण्डलीय देशों की यात्रा में ब्रिटेन की प्रतिष्ठा को बढ़ाने में बहुत सहायता पहुँचायी है।

(vi) सम्राट्, ब्रिटिश जाति के प्रधान रूप में—लार्ड वालफर ने सम्राट् के ब्रिटिश जाति के प्रधान के रूप में बहुत जोर दिया है। उन्हीं के शब्दों में, "ब्रिटेन के सम्राट् के पद का ब्रिटेन के संविधान के अन्य भागों की तरह एक अर्वाचीन पहलू भी है, सम्राट् अपने जन्म और पद के कारण ब्रिटिश राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतीक है। अतः सम्राट् ब्रिटिश सस्थाओं के स्वरूप को आच्छादित नहीं करता, वरन् वह उस स्वरूप को उजागर करता है। वह न तो किसी दल का नेता है और न किसी-वर्ग विशेष का प्रतिनिधि। वह तो समस्त ब्रिटिश राष्ट्र का स्रोत है। वह सभी का सम्राट् है।" सम्राट् के

1 "The unity of Empire will be maintained so long as it is valuable to its constituent parts to maintain it, while that value persists, the Crown will necessary have value as the symbolic representation of that unity"—J.A.H.

2 "British kingship like most other parts of our constitution has a very modern side to it. Our king, in virtue of his descent and of his office, is the living representative of our national history. So far from concealing the popular character of our institutions, he brings it into prominence. He is not the leader of a party, nor the representative of a class, he the chief of the nation. He is everybody's king"—Balfour

राज्यारोहण, राज्यतिलके अथवा महोत्सव के अवसरा पर सभी लोग उसी प्रति राजभक्ति का अपूर्व प्रदर्शन करत है। सम्राट् की प्रत्येक हरकत प्रजा के लिए नयी खबर है, जिसका काफी प्रचार किया जाता है। सम्राट् की कुछ प्रसासएँ एसी हुई हैं जो लास्की की राय में किसी अद्व-देवता के लिए अधिक उपयुक्त जान पडती है।¹ राजतंत्र देश-भक्ति व संचार का एक उत्तम साधन भी है। वार्ड व्यक्ति एक ही साथ शासन का विरोधी भी हो सकता है और राजभक्त भी। जेनिन्स ने कहा भी है कि "हम एक ही समय में शासन को दुरा कह सकते हैं, साथ ही, सम्राट् की जय-जयकार कर सकते हैं।"² इतना ही नहीं, युद्ध या किसी अन्य संकट के समय में तो प्रजा की देश-भक्ति और प्रवृत्त हो उठती है। अपन मतभेद और विरोध का भूलकर सभी लोग एक हो जाते हैं, व अपने का राज्य का भवत समझने लगत हैं। सम्राट् राष्ट्रीय एकता का साकार प्रतीक है। १९१७ ई० में सम्राट् ने गाला-वारुद के कारखाने तथा अन्य स्थानों में जाकर गलतफहमियों को दूर किया और परिणामस्वरूप औद्योगिक क्रान्ति की स्थाना हुई। जाज पण्ट ने भी युद्ध के अनन्तर आंदोलन तथा विनष्ट स्थानों का स्वयं निरीक्षण किया, जिसके फलस्वरूप सैनिक तथा नागरिकों में देश प्रेम का ज्वार उभड़ पडा। इंगलैंड का राष्ट्रीय गीत है। "ईश्वर सम्राट् की रक्षा करे।"³ प्रजा वग सम्राट् के लिए जान देता है। वह राज्य का अत्यन्त लोकप्रिय तथा प्रतिष्ठित प्रतीक है।

(vii) सम्राट् का सामाजिक व्यक्तित्व — ब्रिटिश सम्राट् बंवल राजनीतिक यंत्र का ही अंग नहीं है, अपितु वह सामाजिक ढांचे का महत्वपूर्ण अंग है। वह इंगलैंड के सामाजिक तथा मनोरंजन क्षेत्र का नेता है। राजकीय परिवार नैतिकता, फैशन, कला, साहित्य इत्यादि व क्षेत्र में आदर्श स्थापित करता है तथा उत्साह व दृढ़ता का काम करता है। लो के जब्दा में, 'किसी भी संगठन के साथ 'राजकीय शब्द के जुट जाने से सफलता अवश्यम्भावी हो जाती है।' विनी भी मानवजनिक कार्य में सम्राट् का अवलम्बन मिल जान पर वह कार्य निश्चित रूप से लाकप्रिय हो जाता है। यहाँ तक कि दैनिक जीवन के फैशन पर राजपरिवार का बहुत प्रभाव पडता है। कहा जाता है कि १९३९ ई० में राजकुमारी एलिजाबेथ और राजकुमारी मार्गरेट का अनुकरण कर जय बच्चों ने हट पहनना बंद कर दिया जिससे हेटा की विनी बहुत कम हो गयी। हेट विक्रमता से महारानी ने अर्वादि में रक्षा के लिए प्रायना की और महारानी राजकुमारियों का हट पहनने का आदर्श दिया। इसके अतिरिक्त, चूंकि ब्रिटन में सामाजिक प्रतिष्ठा का आधार वश अथवा कुल है इसलिए स्वभावतः राजवंश के आचरण का प्रभाव सामान्य जनता पर पडना है।

(viii) सम्राट् अविच्छिन्नता (Continuity) तथा स्थायित्व (Stability) के प्रतीक रूप में — ब्रिटिश जनता परम्परा का श्रेणी है, यह राष्ट्रीय जीवन के निरंतर विकास के पक्ष में

1 "Some of the tributes devoted to the person of the Monarch since he would certainly have been more suited to the description of a semi god than to the actual occupants of the throne in the last sixty years" — *J asks*

2 "We can damn the Government and cheer the King" — *Jennings*

3 "God save the king"

4 "The little Royal to the name of an association is regarded as almost certain guarantee of success" — *Low*

तथा क्रांतिकारी परिवर्तनों के विरुद्ध है। राजतंत्र इस भावना का और भी दृढ़ बनाता है। राजतंत्र में, श्रेणीतंत्र से सम्बंधित हानि की वजह से, अनुदारता तथा परम्परा के तत्त्व पाए जाते हैं। फलतः वह, जैसा कि "वार्कर ने कहा है, "क्रांतिकारी कल्पनाओं तथा चेतनापूर्ण परिवर्तनों को रोकने में सहायता पहुँचाता है।"¹ लेकिन वह प्रगतिशील तथा प्रजासत्त्विक विकास के माग में बाधक सिद्ध नहीं होता। राजतंत्र भूतकाल में राष्ट्रीय जीवन के अनवरत विकास का द्योतक है और भविष्य में भी विकास के इसी रूप की आशा दिलाता है। वार्कर ने राष्ट्रीय जीवन की तुलना एक जहाज से की है जिसके मस्तूल और पेंदी में राजतंत्र क्रमशः पताका और भारी बोझ के रूप में है। जहाज की दिशा के अनुसार पताका की दिशा बदल जाती है, लेकिन पताका बही रह जाती, पेंदी का भारी बोझ धारा तथा जहाज की सुविधा के अनुसार सिफ इधर-उधर घिसक भर जाता है, लेकिन बोझ नहीं हटता। ब्रिटेन में समय के परिवर्तन के साथ सत्त्वों में परिवर्तन आया है, लेकिन राजतंत्र के कारण राष्ट्रीय जीवन के आधार में परिवर्तन नहीं हुआ है, एक अटूट तथा अनवरत धारा के रूप में ब्रिटेन का विकास होता गया है। फलतः राजतंत्र का ब्रिटिश जनता पर स्थायित्व के सम्बंध में मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ा है और वहाँ की जनता निश्चितता अनुभव करती है। ऑग और जिक ने कहा भी है "जब सम्राट् वकिंगम के प्रासाद में ही तो जनता सुख की नींद साती है।"²

(ix) सम्राट् सतुलन के रूप में — राजतंत्र का एक व्यावहारिक महत्त्व यह है कि वह सतुलनकर्ता है। प्रत्येक संविधान में विभिन्न तथ्यों के बीच सतुलन लाने की चेष्टा की जाती है। अमेरिका में संविधान में कायपालिका के प्रधान राष्ट्रपति तथा विधायिका शक्ति कांग्रेस के बीच सतुलन स्थापित किया। ब्रिटेन में भी सतुलन स्थापित किया जाता है, लेकिन ग्रेटब्रिटेन में सतुलन का यंत्र सम्राट् है। वह दो प्रकार से इस काय को पूरा करता है। प्रथमतः, ब्रिटेन में कायपालिका और विधायिका दोनों शक्तियाँ मंत्रिमण्डल के हाथ में रहती हैं, इसलिए, अमेरिका की तरह कायपालिका और विधायिका शक्तियाँ एक दूसरे का सतुलित नहीं कर सकती हैं। इस काय का सत्त्व में विरोधी दल पूरा करता है और शासक दल पर नियंत्रण रखता है। शासक दल और विरोधी दल दोनों सम्राट् के अंतर्गत काय करते हैं। दोनों को एक समान मान्यता प्राप्त है। सम्राट् की छत्रछाया में दोनों समान रूप से फलते फूलते तथा एक दूसरे को सतुलित करते हैं। द्वितीयतः, सम्राट् अपने आप में सतुलन का एक अंग है। दलबन्दी से ऊपर वह राष्ट्रीय राजनीतिक भावना का जीता जागता कोष है जो शासक दल पर नियंत्रण का काम करता है। इस प्रकार सम्राट् अपने आप में तथा अपने द्वारा सतुलन का अंग का काय करता है।

(x) आर्थिक औचित्य — राजतंत्र का एक आर्थिक औचित्य (Economic justification) भी है। वार्कर ने कहा है कि "राजतंत्र पर व्यय पर राजनीतिक भावना तथा

1 "Monarchy 'helps to prevent revolutionary dreams and sensational changes' — E. Barker.

2 "With the King in Buckingham palace people sleep more quietly in their beds — Ovg and Link

विचार के रूप लीट जाता है, जो समाज को दृढ़ बनाता है।" वस्तुतः राजपरिवार पर व्यय की मात्रा बराबर है। बजट के प्रतिशत का भी छोटा भाग इस पर खर्च नहीं हो पाता है। लेकिन उसकी तुलना में राजनीतिक चेतना के रूप में आय की मात्रा बहुत ज्यादा है। राष्ट्रमंडल की एकता पर जब लाखों-करोड़ों रुपये खर्च होते हैं तो क्यों नहीं उसकी एकता के प्रतीक सम्राट् पर भी कुछ खर्च किया जाय ? अन्त में, ब्रिटिश सम्राट् आय का एक स्रोत भी है, क्योंकि राजपरिवार से सम्बंधित उत्सवों, फिल्मों आदि से काफी आमदनी होती है। इसलिए व्यय के आधार पर राजतंत्र के विरुद्ध तर्क नहीं दिया जा सकता है।

(xi) सम्राट् तथा संसदीय प्रणाली - संसदीय शासन-प्रणाली (Parliamentary Government) में सम्राट् का स्थान बहुत ही उपयोगी तथा महत्वपूर्ण है। इस प्रणाली में राष्ट्र का एक प्रधान होना आवश्यक है। इस प्रधान को दलगत आस्थाओं से ऊपर हाना चाहिये। लेकिन निर्वाचित व्यक्ति, जो एक उन्नत पद प्राप्त राजनीतिक ही होगा पूरा रूप से दलबन्दी से ऊपर नहीं रह सकता है। सम्राट् की स्थिति बहुत महान् है। वह सभी का सम्राट् और किसी दल विशेष से उसका कोई सम्बन्ध नहीं रहता। वह न केवल पक्षपात रहित होता है, बल्कि उसकी पक्षपात शून्यता पर सभी विश्वास करते हैं। इसलिए इंग्लैंड की संसदीय सरकार के सम्राट् का पद बहुत उपयुक्त है।

(xii) क्या निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट् को स्थानान्तरित कर सकता है ? - यहाँ एक प्रश्न उठता है, अनुवर्षिक सम्राट् के स्थान पर जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रधान क्यों नहीं हो सकता है ? (Can an elected president replace the King ?) पहला कारण यह है कि ब्रिटिश जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति को उपनिवेशों तथा राष्ट्रमंडलीय देशों को राजभक्ति न मिलेगी, जो सम्राट् के व्यक्तित्व के चलते मिलती है। दूसरा, सीमित कार्यकाल के चलते राष्ट्रपति को पूरा राजनीतिक ज्ञान नहीं हो पाता है। फलतः सम्राट् के शासन सम्बन्धी अनुभव तथा ज्ञान से हाथ धोना पड़ता है। तीसरा, राष्ट्रपति एक दलगत व्यक्ति होगा जो दलबन्दी के रंग-विरंगों से ऊपर 'उज्ज्वल प्रकाश' न दे सकेगा, जिसकी राज्य को आवश्यकता है। चौथा, निर्वाचित राष्ट्रपति जनता में अविभाज्य राजभक्ति पैदा नहीं कर सकता है। पाँचवाँ, राजतंत्र के लोभ से एक विवादास्पद प्रश्न खड़ा होगा कि इंग्लैंड के चर्च का प्रधान कौन होगा। निष्कप रूप में हम मुनरो के शब्दों का दुहरा सकते हैं, यदि राजतंत्र का समाप्त कर दिया जाय तो "इंग्लैंड का चर्च बिना नाम-मान का प्रधान रह जायगा, सामाजिक ढाँचे का पुनर्निर्माण आवश्यक हो जायगा, इंग्लैंड और अंग्रेजी साम्राज्य के बीच महत्वपूर्ण कड़ी टूट जायगी, ब्रिटिश राजभक्ति के आधार के रूप में प्रत्यक्ष प्रतीक एक काल्पनिक प्रतीक द्वारा स्थानापन्न हो जायगा।"²

1 'The cost is repaid in a "rich return" of the political sentiments and emotions which nerve a community' —Barker

2 "It would leave the Church of England without a titular head it would compel a recasting of the social structure, it would sever the strongest formative that binds the dominions to the mother country, -it would substitute an abstraction for a visible symbol as the basis of British allegiance" —Munro

निष्कर्ष — उपयुक्त विश्लेषण से इंग्लैंड में राजतन्त्र की उपयोगिता, लोकप्रियता तथा गामन में प्रमुखता स्पष्ट हो जाती है। लाट सभा, लोकसभा या मन्त्रिमंडल जैसी सत्याज्जा का न तो मुधारो का प्रयत्न ही किया गया है, बल्कि मुधारो भी गया है। लेकिन राजपद अपने आप आवश्यकतानुसार बदलता रहता है, यह सदा समय के अनुरूप रहा है। सबसाधारण यह अनुभव करते हैं कि राजपद देश को गौरव, एकता तथा स्थिरता प्रदान करता है। अमेरिका, फ्रांस या भारत की तरह राष्ट्रपति उसके पद की पूर्ति नहीं कर सकते हैं। लॉवेल न राजपद की उपयोगिता के बारे में ठीक ही कहा है कि “यदि राजा, राज्य के पोत की प्रेरक शक्ति नहीं है, तो भी वह उस पोत का मस्तूल है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का न केवल लाभदायक अपितु अत्यन्त आवश्यक भाग है।”¹ इस प्रकार चाहे प्रजातन्त्र में राजपद असामयिक जान पड़े किन्तु वह ब्रिटेन की सवैधानिक शासन प्रणाली में इतनी पूणता से घिरा हुआ है कि ‘ऑग’ के शब्दों में देश इसी प्रकार ‘राजपदीय गणराज्य’ (Crowned Republic) बना रहेगा या बना रहना चाहिए। या तो राजपद के अस्तित्व के विषय में भविष्यवाणी करना कठिन है, फिर भी इतना अवश्य कहा जा सकता है कि जबतक ब्रिटिश सम्राट् समय की गति के अनुसार चलता है, समय के विकास में योग देता है, असंगति (Anachronism) का शिकार नहीं होता, वक्त मान में भविष्य को देखता है, स्टुअर्ट राजाओं की तरह बेवकूफा को स्वर्ग, (Fool's Paradise) की सँर नहीं करता तथा जाज तृतीय की ‘देश भक्त राजा’ (Patriotic King) नहीं बनाता है तबतक इंग्लैंड में राजतन्त्र का झंडा लहराता रहेगा। लास्की के शब्दों में, राजपद के लिए ‘जनता की आस्था ऐसी बढ़ गयी जो कि १७ वीं शताब्दी में उसकी राजा के दैवी अधिकारों के प्रति भी” मोरीसन ने भी लिखा है कि “ससार में कोई भी राजपद इतना सुरक्षित अथवा जनता द्वारा सम्मानित नहीं है जितना कि हमारा।”

सारांश

क्राउन एक कृत्रिम तथा द्विधि व्यक्ति है। यह एक काम चलाकूपकल्पना है। सम्राट् और क्राउन में दो मुख्य भेद हैं — (क) राजा एक व्यक्ति है क्राउन एक संस्था है (ख) राजा क्राउन का एक आवश्यक अंग है।

क्राउन की शक्तियों का उपयोग सम्राट् स्वयं नहीं करता बल्कि मन्त्रिगण सम्राट् के नाम पर करते हैं। क्राउन की शक्तियों के दो मुख्य स्रोत हैं — परिनिधम और परमाधिकार। क्राउन की शक्तियाँ सिक्कबंदी और फैलती हैं। क्राउन की मुख्य शक्तियाँ निम्नलिखित हैं (i) कार्यपालिका शक्तियाँ, (ii) विधायिनी शक्तियाँ, (iii) याचिक शक्तियाँ, (iv) धार्मिक शक्तियाँ, और (v) सरक्षण तथा सम्मान की शक्तियाँ।

सम्राट्-पद तथा उच्चाधिकार के नियम समष्टौता अधिनियम, स्टेट्यूट ऑफ् बेस्टमिनस्टर तथा रिजर्डी अधिनियम द्वारा संचालित होते हैं। बशानुगत सिद्धान्त इनकी प्रमुख विशेषता है।

1 'If the Crown is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur upon which the sail is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel' —Lowell

ब्रिटिश सम्राट् अनेक विशेषाधिकारों तथा उच्चतम अधिकारों का उपयोग करता है।

सम्राट् की स्थिति के माब-ब में सिद्धांत और व्यवहार में बहुत अन्तर है। "सम्राट् राज्य करता है, शासन नहीं, सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता।" यद्यपि सम्राट् शक्तिहीन है, उसका प्रभाव व्यापक है।

एक राजनीतिक असंगति होते हुए भी ब्रिटेन में आज राजतन्त्र विद्यमान है। इसके अनेक कारण हैं (i) राजतन्त्र के मुद्दों में जनमत का परिवर्तन, (ii) सम्राट् का व्यक्तिगत अधिकार, (iii) सम्राट् शासन का आलोचक, परामर्शदाता तथा मित्र है (iv) सम्राट् मध्यस्थ है, (v) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्राट् का महत्त्व (vi) सम्राट् ब्रिटिश जाति का प्रधान है, (vii) सम्राट् का सामाजिक व्यक्तित्व, (viii) सम्राट् अविच्छिन्नता तथा स्थायित्व के रूप में, (ix) सम्राट् सतुलन के षष्ठ के रूप में (x) आर्थिक औचित्य, (xi) सम्राट् तथा संसदीय प्रणाली, और (xii) निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट् को स्थानान्तरित नहीं कर सकता है।

प्रश्न

1 State briefly what do you understand by the term 'Crown' in the British constitution and distinguish it from the King.

(Nag U 1957; A. U. 1947)

('क्राउन' शब्द से आप क्या समझते हैं ? सम्राट् और राजा में क्या अन्तर है ?)

2 Examine the position and functions of the Crown in the British Constitution (P U 1954 A, '58 A B U 53 A, '50 E, AN U, '55)

(ब्रिटिश संविधान में क्राउन की स्थिति और कार्य का वर्णन करें)

3 Discuss the position of the monarch in the British constitution. Why does monarchy survive ? (B U 1957 A; A. U. '53, 1954, U '53, '55)

(ब्रिटिश सम्राट् की स्थिति की विवेचना करें। सम्राट् के अस्तित्व के कारण बतायें)

4 "Monarchy in England is a political anachronism." Examine the statement

(B. U. 1955 B, 1955 A)

("ब्रिटिश राजतन्त्र राजनीतिक ध्वंस है।" का अर्थ समझाएँ)

5 "He reigns but does not govern" Explain the statement with reference to the monarchy of England. Why is the monarchy still retained in England ?

(B. U. 1954)

("सम्राट् राज्य करता है, शासन नहीं करता" का अर्थ समझाएँ। सम्राट् के अस्तित्व के कारण बतायें)

6 "The British king is a figurehead." Explain

(B. U. 1954, 1954 U. '55)

("ब्रिटिश सम्राट् एक आभासी शक्ति है" का अर्थ समझाएँ)

7 "If the Crown is to retain its position, it is the spur of the sword, useful but an essential part of the machinery of the state."

("यदि क्राउन अपने स्थान को बचाने के लिए है, तो यह तलवार का नोक है, उपयोगी है लेकिन राज्य के यंत्रणों का एक आवश्यक हिस्सा है।" का अर्थ समझाएँ)

(“यदि सम्राट् राज्य पोट की चालक शक्ति नहीं है, तो वह उसका वह मस्तूल है जिनपर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोट का अभिन्न अंग है।” इस कथन की विवेचना करें।)

- 9 “The sovereign (in England) has under a constitution 1 monarch, such as ours, three rights the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn” Examine (B U 1958 S)

(“ब्रिटिश सम्राट् के तीन अधिकार हैं—परामर्श के लिए पूछे जाने का अधिकार, प्रोत्साहन देने का अधिकार, चेतावनी देने का अधिकार,।” इस कथन की विवेचना करें।)

- 9 “The king can do no wrong” Explain the meaning and implication of the statement

(Agra U 1934, '35, P U '48 A, Cal U, '43, Raj U '54)

(“सम्राट् भूल नहीं कर सकता।” इस कथन का अर्थ और महत्त्व बतलाइये।)

- 10 “The king is dead, long live the king” Explain the meaning and implication of the statement

(“सम्राट् मर गया, सम्राट् दीर्घजीवी हो।” इस कथन का अर्थ और महत्त्व बतलाइये।)

- 11 Discuss the utility of monarchy in England (B U 1955 S)

(राजस्व की उपयोगिता का वर्णन कीजिये।)

- 12 “Monarchy, although on its face a great anachronism in a country like England remains impregnably entrenched, the average English man simply takes it for granted” Examine this statement

(“राजतंत्र इंग्लैंड जैसे देश के लिए एक भ्रांति है, फिर भी अंग्रेज इस अनिवार्य समझते हैं।” इस कथन की समीक्षा करें।)

- 13 Discuss the role of the Crown in the British Constitution

(B U 1961 S)

(ब्रिटिश संविधान में क्राउन के महत्त्व एवं अर्थ का वर्णन करें।)

- 14 “There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Constitution but none more vital than the distinction between the King and the Crown” Explain (Agra, U 194)

(ब्रिटिश संविधान की परिभाषा में अनेक सूक्ष्म अंतर हैं, परन्तु सम्राट् और क्राउन के अंतर से अधिक महत्वपूर्ण अंतर कोई नहीं।” इस कथन की विवेचना करें।)

- 15 What is the distinction between the King and the Crown ? Describe the powers of the Crown (P U 1961 A)

(सम्राट् और क्राउन में क्या अंतर है ? क्राउन की शक्तियों का वर्णन कीजिए।)

- 16 Distinguish between the King and the Crown in England and carefully examine the powers and functions of the Crown

(Ravshankar U B A [pre], 1965)

(इंग्लैंड में राजा और राजमुकुट का भेद स्पष्ट कीजिए तथा राजमुकुट के अधिकारों एवं कर्तव्यों का पूर्ण विवेचन कीजिए ।)

- 17 Form an estimate of the Position and powers of the King in the British constitution (Vikram U B A (Part II) 1954)

(ब्रिटिश संविधान में राजा की शक्तियाँ और स्थिति का मूल्यांकन कीजिए ।)

- 18 "In England by a gradual the powers of the King as a person have fallen to the Crown as an institution" In the light of this statement explain the difference between the King and the Crown

(Gwalior U 1965)

("इंग्लैंड में सम्राट की व्यक्तिगत शक्तियाँ धीरे-धीरे राजमुकुट नामक संस्था के हाथों में आ चकी हैं ।" इस कथन के आधार पर सम्राट और शासन में अंतर बतलाइए ।)

- 19 "The King of Great British regn's but does not gov r" Explain the position of the British King keeping in view the statement

(Indore U 1965)

(ग्रेट-ब्रिटेन का राजा "राज करता है, शासन नहीं ।" इस कथन की दृष्टि में रखते हुए ब्रिटेन के राजा की स्थिति समझाइए ।)

"It (Cabinet) is perhaps the most curious formation in the political world of modern times, not for its dignity but for its subtility, elasticity and its many sided diversity powers"

मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers and Cabinet)

ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलात्मक विकास का परिणाम, बिटनाजेमूट और पद्धति की उत्पत्ति और विकास- क्यूरिया रेजिस्त, प्रिवी परिषद्, मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय, कबाल, स्टुअर्ट-काल में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विकास, विलियम तृतीय के शासनकाल में बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल का निर्माण, १८ वीं सदी में प्रधान मन्त्रिपद तथा अय विशेषताओं का विकास, बीसवीं सदी में नयी विशेषताओं का विकास ।

मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल—
अन्तर और गठन—

अन्दर और गठन मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल में अन्तर, विभाग रहित मन्त्रिमण्डल के मन्त्री, विभाग सहित मन्त्रिमण्डल के मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते, राज्य मन्त्री, मसदीय सचिव, राजमहल के मन्त्री, प्रधान मन्त्री की नियुक्ति, सम्राट का स्वैच्छाधिकार, अय मन्त्रियों की नियुक्ति, मन्त्रिमण्डल के सदस्य, छाया मन्त्रिमण्डल, संयुक्त मन्त्रिमण्डल युद्ध मन्त्रिमण्डल, आभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल ।

वास्तविक (Real) कार्यपालिका —इंग्लैंड में सम्राट एक सर्वधानिक प्रधान है । यद्यपि सविधान के अनुसार सर्वशक्ति-भम्पन्न है, लेकिन शक्तियों का प्रयोग वह नहीं कर पाता है । वास्तविक मन्त्रिमण्डल के हाथ में है जो जनता का प्रतिनिधि है । सम्राट के नाम पर वह सरकार की शक्तियों का उपभोग करता है । जा इंग्लैंड वास्तविक कार्यपालिका कहा जा सकता है । इस शासन यंत्र का आधार मन्त्रिमण्डलात्मक शासन पद्धति है । इस पद्धति की विशेषताओं का वर्णन प्रारम्भ में ही किया जा चुका है ।

१ ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास

(Origin and Development of the Cabinet System in Great Britain)

विकास का परिणाम — इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल सरकार का सबसे महत्वपूर्ण अंग है, फिर भी उमका उल्लेख सविधान में नहीं पाया जाता है। इसका लिखित और कानूनी आधार नहीं है। यह दीर्घकालीन विकास का परिणाम है तथा परम्पराएँ एवं अभिसमयों पर आधारित है। सिर्फ १९३७ ई० में क्राउन के मन्त्री अधिनियम (Ministers of the Crown Act, 1937) द्वारा इसे वैधानिक स्थिति प्रदान की गयी।

(i) **विटनाजेमूट और क्यूरिया रेजिस** — वर्तमान मन्त्रिमण्डल का बीज हम आंग्ल संवत्सं और नामन-एजिवेन काल की विटनाजेमूट (Witenagemot) या बुद्धिमानों की मभा (Council of wisemen) और क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) या छोटी परिषद् (elial council) में पाते हैं। विटनाजेमूट एक शक्तिशाली मभा थी, जो राजा की विधि निर्माण में परामश देती, राजा का सिंहासन-च्युत कर सकती तथा युद्ध और शांति का संचालन करती थी। नामन-एजिवेन-काल में विटनाजेमूट का स्थान बृहत मभा (Magnum Counciliam) तथा राजसभा (Curia Regis) ने ले लिया। ये परामश-दात्री संस्थाएँ थीं। दैनिक कार्य क्यूरिया रेजिस द्वारा हाता था। कालान्तर में क्यूरिया रेजिस में प्रिवी कौंसिल (Privy Council) और मन्त्रिमण्डल का उदभव हुआ तथा मैगनम कौंसिलियम से समद का।

(ii) **प्रिवी परिषद्** क्यूरिया रेजिस के कार्य धीरे-धीरे बहुत बढ़ गये, जिसके कारण वह विचार विनियम के योग्य न रह गयी। फलतः इसकी दो शाखाएँ हो गयीं। प्रशासनीय कार्य करनेवाली शाखा प्रिवी परिषद् (Privy Council) कहलायी। सम्राट् उच्च वर्गों में इसके सदस्यों को चुनता था। ट्यूडर काल तक यह संस्था उपयोगी सिद्ध हुई और सम्राट् की आज्ञाओं का पालन करती रही। आगे चलकर सदस्यों की संख्या बढ़ जाने के कारण चार्ल्स द्वितीय ने अपने पाँच घनिष्ठ मित्रों से परामश लेना आरम्भ किया। इस प्रकार क्यूरिया रेजिस से प्रिवी कौंसिल और प्रिवी कौंसिल से 'कबाल' (Cabal) मन्त्रिमण्डल का जन्म हुआ, यद्यपि आज भी प्रिवी कौंसिल है, लेकिन वायपायिका त्रिक मन्त्रिमण्डल के हाथ में चली आयी है।

प्रिवी परिषद् का वर्तमान संगठन — वर्तमान समय में प्रिवी परिषद् के ३२० सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति सम्राट् प्रधानमन्त्री के परामश से करता है। सभी वर्तमान एवं भूतपूर्व मन्त्री, राजनीतिक जीवन में ख्याति प्राप्त व्यक्ति, गणमाय वैधानिक, साहित्यकार, कलाकार, आर्थिकविशेष, अवकाश प्राप्त न्यायाधीश तथा प्रयासक को प्रिवी कौंसिलर बना दिया जाता है। इन्हें महामाय (Right Honourable) की उपाधि से विभूषित किया जाता है।

प्रिवी परिषद् के वर्तमान कार्य — प्रिवी परिषद् के कार्य आजकल इतना नगण्य हो गये हैं कि यह एक औपचारिक या नाम मात्र की संस्था रह गयी है। यह प्रायः राज्याभिषेक—जैसे आनुष्ठानिक अवसरों पर आमन्त्रित होती है। इसकी बैठकों के लिए गणपूरक संख्या (Quorum) तीन है। (बर्किंगम पैलेस सम्राट् भवन) में इसकी बैठकें होती हैं जिसका मभापतिवर्ग लार्ड प्रेसिडेंट करता है। इसकी बैठकों में सामान्यतः लार्ड प्रेसिडेंट, क्लर्क तथा दानवीन मन्त्री

आया करते हैं, इसके काय भी औपचारिक है। यह कायपालिका के कुछ आवश्यक कार्यों की औपचारिक पूर्तिमान करती है। यह आर्डर्स-इन-काउंसिल (Orders in Council) और स्टैट्यूटरी आर्डर्स (Statutory Orders) पर अपनी स्वीकृति देती है। ये सरकार के काय संचालन तथा उपनिवेशों से सम्बन्धित नियम और उपनियम हैं, जिनका निर्माण कायपालिका द्वारा होता है और परिषद् उन पर अपनी स्वीकृति देता है। प्रिवी परिषद् के सामने मंत्री तथा अन्य उच्च पदाधिकारी शपथ ग्रहण करते हैं। इनके अतिरिक्त प्रिवी परिषद् विभिन्न प्रकार की खोजों और अनुसंधानों का प्रबन्ध करती, आर्थिक एकीकरण के लिए प्रायश्चित्त करती तथा ब्रिटिश ब्राडकास्टिंग कारपोरेशन की नीति निर्धारित करती है। परिषद् के कार्यों के संचालन के लिए अनेक समितियाँ होती हैं, जैसे—न्यायिक समिति (Judicial Committee), व्यापार-मण्डल (The Board of Trade), शिक्षा मण्डल (The Board of Education) इत्यादि। इनमें सबप्रमुख न्यायिक समिति है, जिनके सदस्य लाड चान्सेलर (Lord Chancellor), छः लाड स ऑफ अपील इन आर्डिनरी तथा कुछ अन्य कौंसिलर होते हैं। यह समिति ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ उपनिवेशों तथा कुछ हद तक स्वराज्य-प्राप्त उपनिवेशों का सर्वोच्च न्यायालय है। परन्तु यह निष्पाद्यत्मक संस्था नहीं है, बरिक्त एक परामशदात्री संस्था है।

(ii) मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय — प्रिवी कौंसिल से मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय हुआ। प्रिवी कौंसिल वृहत् आकार के कारण परामशदात्री समिति के योग्य न रह गयी। अतः सम्राट कुछ प्रमुख तथा निजी कौंसिलरों से महल के किसी छोटे कमरे में विचार-विमर्श करने लगा। इनकी सीमित कौंसिलरों की परामशदात्री समिति को समयोपरता 'कैबिनेट' कहा जाने लगा। सबसे प्रथम बैकन (Bacon) ने 'कैबिनेट' शब्द का प्रयोग किया। १६४० में क्लैरेंडन (Clarendon) ने मन्त्रिमण्डल को प्रिवी कौंसिल के सदस्यों की छोटी समिति के रूप में स्वीकार किया। लेकिन वस्तुतः १६६० ई० के बाद ही रेस्टोरेशन (Restoration) और गौरवपूर्ण क्रांति (Glorious Revolution) के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के विकास के समुचित वातावरण मिल सका।

(1) प्रारम्भ — 'कबाल' — चार्ल्स द्वितीय के शासन-काल को मन्त्रिमण्डल का प्रारम्भिक काल कहा जा सकता है। चार्ल्स ने समस्त प्रिवी कौंसिल से परामश करना छोड़ दिया और कुछ विद्वत् सदस्यों से परामश लेने लगा। सदस्यों की इस अनौपचारिक समिति को 'कबाल' (Cabal) की संज्ञा दी गयी क्योंकि इसके पाँच सदस्य (Clifford, Ashy Buckingham, Arlington and Ianderdale) के नाम C A B A L अक्षरों से प्रारम्भ होते थे। इस समिति का सबसे बड़ा दोष यह सम्राट के प्रति उत्तरदायी थी, सदस्य के प्रति नहीं। फलतः ससद् इसे सदिग्ध दृष्टि से देखती थी। फिर भी 'कबाल' में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति का मूल पाया जाता है। सामूहिक रूप से सम्राट को परामश देना तथा ससद् में विधि निर्माण के लिए प्रस्ताव पेश करना।

(iv) स्टुअर्ट-काल में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विकास — लेकिन अभी तक मन्त्रिमण्डल का ससद् के प्रति उत्तरदायित्व मिथ्या का विकास नहीं हो पाया था। मन्त्रियों की नियुक्ति में सम्राट यह विचार नहीं करता था कि उसकी ससद् में बहुमत प्राप्त है या नहीं। ससद् मन्त्रियों के विरुद्ध अविश्वास प्रकट कर उन्हें पदच्युत नहीं कर सकती थी, नियंत्रित करने का उनका नाम एक इशियार था महाभियोग द्वारा मंत्री को पदच्युत करना। लेकिन यह

यह भी प्रभावशाली नहीं था क्योंकि सम्राट् को मन्त्रियों को क्षमा प्रदान करने का अधिकार था। फिर भी अनेक महाभियागा द्वारा मन्त्रियों के उत्तरदायित्व का सिद्धांत प्रतिपादित हुआ। चार्ल्स प्रथम के राज्य-काल में सम्राट् ने सम्राट् को गलत सलाह देने के लिये स्टैफोर्ड के विरुद्ध वायवाही की और चार्ल्स द्वितीय के शासन काल में अल ऑफ डेनवी पर महाभियाग चलाया। इस प्रकार इस सिद्धान्त की स्थापना हुई कि सम्राट् के सलाहकारों को अनुशासित तथा दण्डित करने का अधिकार है। तात्पर्य यह कि मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व के सिद्धान्त की नींव दी गयी।

(vi) विलियम तृतीय के शासन-काल में बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल का निर्माण मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत के उपरान्त एक दूसरे अभिसमय का विकास हुआ—मन्त्रियों की नियुक्ति लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल में होगी अर्थात् लोकसभा में जिसे दल का बहुमत रहेगा, उसी दल का मन्त्रिमण्डल पदारूढ होगा। स्वतन्त्रता तथा ऐक्ट ऑफ् नेटवर्क, ने सगदीय प्रभुता की स्थापना कर दी। इस बीच राजनीतिक दल का भी विकास हो चुका था। अतः सगदीय सप्रभुता तथा सगठित राजनीति दल ने विकास न सम्राट् का बाध्य किया कि मन्त्रिमण्डल ही नया बहुमत दल के हों। विलियम तृतीय गुरु में दोनों दला— व्हिग और टोरी—ने मन्त्री नियुक्त करता था। लेकिन इससे उत्पन्न अमुविधा के कारण उसने १६९३-९६ में अपने परामर्शदाता केवल व्हिग दल ही चुना। १६९६ ई० में व्हिग जुष्टा (Whig Jun' a) नामक मन्त्रिमण्डल का निर्माण हुआ, जो सप्रथम एफरम तथा ससद् में बहुमत प्राप्त मन्त्रिमण्डल था। यही ने लोक सभा के बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल निर्माण की परम्परा चलायी।

(vii) १८ वीं सदी में प्रधान मन्त्रि-पद तथा अन्य विशेषताओं का विकास — लेकिन मन्त्रिमण्डल का वास्तविक विकास हनोवर काल में हुआ। इस काल की सबसे बड़ी देन मन्त्री के पद का विकास था। अभी तक सम्राट् ही मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता था और वह उसकी बैठक में भाग लेता था लेकिन सहायक जाज प्रथम और जाज द्वितीय ने मन्त्रिमण्डल की बैठक में भाग लेना बन्द कर दिया। वे अंग्रेजी भाषा में अनभिज्ञ थे तथा शासन से कम दिलचस्पी रखते थे। मन्त्रिमण्डल की बैठक सर राबर्ट वालपोल (Sir Robert Walpole) की अध्यक्षता में होने लगी। वालपोल लगभग बीस वर्षों तक मन्त्रिमण्डल का प्रधान बना रहा यद्यपि उसने सदा अपने को प्रधान मानने में अस्वीकार किया। उसी के कार्यकाल में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की विशेषताओं ने मूल रूप धारण करना गुरु किया और उनमें स्थायित्व आने लगा। "वालपोल ने ही सप्रथम देश की राजनीतिक आवश्यकताओं के अनुसार देश का शासन स्वयं चलाया। उसने ही सप्रथम लोक सभा में देश हित के साथ सम्पादित किये तथा सप्रथम देश का शासन करते समय अनुरोध किया कि उसकी नीति एवं कार्यों पर ससद् के सभी सदस्यों का अनुमोदन होना चाहिए।" वालपोल के काल में ही लोक-सभा राज्य की प्रभावशाली शक्ति के रूप में परिणत हो गयी और योग्यता, प्रभाव एवं वास्तविक शक्ति के अनुसार लार्डसभा की अपेक्षा ऊँची हो गई। वालपोल ने सप्रथम यह उदाहरण उपस्थित किया कि उसने "सम्राट् का पूर्ण प्रेम एवं विश्वास प्राप्त करने होने पर भी इस कारण अपना पदत्याग किया कि अब उसे लोक-सभा का विश्वास प्राप्त नहीं रह गया था" और इस प्रकार मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत को पूर्ण विकसित किया। वालपोल को ही सप्रथम प्रधानमंत्री की सत्ता दी गयी।

उसने ही १०, डाउनिंग स्ट्रीट (10 Downing Street) में अपना कार्यालय बनाया जो आजकल प्रधानमन्त्री का मर्राती निवास स्थान बन गया है। वॉलपोल के बाद भी १८ वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की विशेषताओं का विकास होता गया और अतः तक निम्न लिखित विशेषताएँ स्थापित हो गयीं —

(क) मन्त्रिमण्डल के सदस्य का गिटिश समुदाय का सदस्य होना चाहिए।

(ख) सदस्यों को एक ही राजनीतिक दल का होना चाहिये।

(ग) उनका समूह में बहुमत होना चाहिये।

(घ) मन्त्रिमण्डल की एक सामान्य नीति होनी चाहिए।

(ङ) लोकसभा के प्रति मन्त्रियों का उत्तरदायी होना चाहिए।

(च) सभी मन्त्रियों को प्रधानमन्त्री के अधीन होना चाहिए।

(viii) १९ वीं शताब्दी में विकसित विशेषताओं की जड़ जमना — लेकिन इसका अभिप्राय यह नहीं कि १८ वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल की पूर्ण सत्ता स्थापित हो गयी थी। बल्कि यह अपने-आपने सम्राट का एक सेवा सगुणता या और सत्यता या कि सम्राट् उमें पदच्युत कर सकता है। जाज तृतीय ने चाहा कि विरोधी दल के सदस्यों का भी मन्त्रिमण्डल में लिया जाय। जाज चतुर्थ ने कैबिनेट की वैदेशिक नीति पर मन्त्रियों से अलग-अलग मत देना बन्द करा और उनमें फूट का बीज बोना चाहा। विलियम चतुर्थ ने भी जनप्रिय मन्त्रिमण्डल को भंग करने का प्रयत्न किया। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल प्रणाली का पूर्ण निष्ठात तथा व्यवहार जिम्मेदार म १८ वीं शताब्दी में विकसित हुआ, वह अपने आधुनिक स्वरूप में महारानी विक्टोरिया के शासन-काल से पहले विकसित नहीं हो सका। वस्तुतः १९ वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली का निश्चित स्वरूप प्रकाश में आया। डेरी के शब्दों में "पोल, डिजरेनैली तथा ग्लैडस्टोन के काल में तो मन्त्रिमण्डल शासन-प्रणाली चरम उत्कर्ष को पहुँच गई थी।" मॉल्ने ने 'वालपोल की जीवनी' नामक पुस्तक के एक अध्याय में मन्त्रिमण्डल-पद्धति के निम्न कलाप की अत्यन्त मौलिक और सुन्दर व्याख्या की है।

(ix) बीसवीं सदी में नयी विशेषताओं का विकास — बीसवीं शताब्दी में भी मन्त्रिमण्डल की कुछ विशेषताओं का विकास हुआ। प्रथम यह कि मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों की संख्या जहाँ पहले १० या उससे भी कम थी, अब १८ या उससे भी अधिक होने लगी है। राबर्ट पोल और डिजरेनैली के मन्त्रिमण्डल में क्रमशः १३ और १० सदस्य थे, लेकिन द्वितीय युद्ध के पहले मन्त्रिमण्डल में २२ सदस्य हो गये। दूसरा विकास यह हुआ कि शासन के अधिकार एवं कर्तव्यों में बढ़ि हो जाने के फलस्वरूप मुख्य मुख्य विभागों के अध्यक्ष मन्त्रियों को और कुछ विभागहीन मन्त्रियों की भी, जैसे कि टार प्रोसिडेंट ऑफ़ ली कर्टिसल, लाउ ट्रिप्ली सील आदि को मन्त्रिमण्डल में स्थान दिया ही जाता है। मन्त्रिमण्डल की कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में भी कुछ विकास हुए, जैसे मन्त्रिमण्डल के बड़े हुए नायबहार को निबटाने के उद्देश्य से मन्त्रिमण्डल, समितियों का प्रचलन हो गया है और मजदूर दल की सरकार के समय से मन्त्रिमण्डल सप्ताह में दो बार सम्मेलन होने लगा है। सबसे महत्त्वपूर्ण विकास यह हुआ है कि अब मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय आपातकालों में द्रवगत निष्ठा को त्याग देता है और समुक्त मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinet) का निर्माण होता है। यद्यपि समुक्त मन्त्रिमण्डल में बहुत दोग है फिर भी यह एक नया को एवता प्रदान करता है तथा मानव सम्मता एवं सङ्घटित की नष्ट होने से बचा लेता है। १९३१ ई० के

अथ-सचट वा सामना करने के लिए रैम्जे मॅवडोनल्ड के नेतृत्व म मिश्रित सरकार की स्थापना की गयी। द्वितीय विश्वयुद्ध (१९१०-४५) के समय चर्चिल ने नेतृत्व म धर्मिक, उदार तथा अनुदार दलों की सरकार सगठित हुई। अन्त में मन्त्रिमण्डल को वैधानिक मायता नहीं मिली थी, लेकिन १९३७ ई० के मिनिस्ट्रम ऑफ दी क्राउन ऐक्ट (Minister's of the Crown Act, 1937) के द्वारा उसे वैधानिक स्थिति प्रदान कर दी गयी।

२ मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल—अन्तर और गठन

(Ministry and Cabinet—difference and composition)

मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल में अन्तर साधारणतः योग मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल को एक ही सस्था मानते हैं। दोनों शब्दों का समानाधिक ममझते हैं। लेकिन दोनों में बहुत अन्तर है—काय, सगठन, शक्ति, आदि अलग-अलग हैं। मन्त्रिपरिषद् एक वृहत् सस्था है जिसमें छोट-बड़े सभी मन्त्री रहते हैं। नवनिर्वाचित प्रधानमन्त्री शासन सञ्चालन के लिए मसद के ६०७० या उसमें भी अधि सदस्यों की नियुक्ति करता है। वे मसद् के प्रति उत्तरदायी तथा मसद के सदस्य होते हैं। इन सभी राजपदाधिकारियों के सामूहिक सगठन को मन्त्रिपरिषद् या मन्त्रालय कहा जाता है। लेकिन मन्त्रिमण्डल मन्त्रिपरिषद् के अन्तर्गत एक छोटा-ना 'मसद्' होता है। इसमें सिर्फ महत्वपूर्ण विभागों के मन्त्री होते हैं जिन्हें प्रधानमन्त्री चुनता है। यह सस्था एन इवाई के रूप में काम करती है। इसमें प्रायः वे व्यक्ति रहते हैं जो मन्त्रिपरिषद् के वयावृद्ध जुभयो और पभाशाही नेता हाते हैं। लेकिन कुछ प्रमुख मन्त्री अनिवार्यतः इसके सदस्य हाते हैं, जैसे चांसलर (Lord Chancellor), चांसलर ऑफ दी एक्चम्बेकर (The Chancellor of the Exchequer), प्रेसिडेंट ऑफ दी बोर्ड ऑफ ट्रेड (President of the Board of Trade), दी फर्स्ट लॉर्ड ऑफ दी एडमिरल्टी (The First Lord of the Admiralty), गृह मन्त्री (The Secretary of the State for Home Affairs), आदि या वे मन्त्री जिनके विभाग का परिस्थिति के कारण विरोध महत्व हो जाता है। रैम्जे म्योर ने मन्त्रिमण्डल की परिभाषा देते हुए कहा है, "यह मन्त्रिपरिषद् का हृदय है, शासन का परिचालक यन्त्र है जिसमें सभी महत्वपूर्ण विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष सम्मिलित रहते हैं, साथ ही कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदों के अधिकारी भी।" इस प्रकार मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिपरिषद् का सदस्य रहता है, लेकिन मन्त्रिपरिषद् के कुछ इने गिने मन्त्री ही मन्त्रिमण्डल के सदस्य हो सकते हैं। मन्त्रिपरिषद् एवं सगठित इन्वाई नहीं है जबकि मन्त्रिमण्डल एवं सामूहिक निवाय के रूप में है। इसके सदस्य समिति के रूप में एक साथ एकत्र होते, किसी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करते तथा सामूहिक निणय देते हैं। लेकिन मन्त्रिपरिषद् की सामूहिक बैठक कभी नहीं होती, सभी मन्त्री अलग अलग अपने विभागों से मतलब रखते हैं। मन्त्रिमण्डल मन्त्रिपरिषद् की कार्यकारिणी समिति के रूप में है, यह मन्त्रिपरिषद् का भीतरी चक्र है।

1 "The one of the Ministry, and the pivot of our whole system of Government, is the Cabinet, which includes the political heads of all the great departments, together with a few holders of ancient and honourific offices—the Lord Presidents of the Council, the Lord Privy, Seal the Chamber of the Duchy of Lancaster who have practically no specific departmental duties"

—Ramsey Muir

(1) विभाग-रहित मन्त्रिमण्डल के मन्त्री - मन्त्रपरिषद एक बृहत् संस्था है जिसमें करीब-करीब ६०-७० सदस्य होते हैं। ये मध्यम विभिन्न स्तर के होते हैं। प्रथमतः कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो किसी विभाग (Cabinet Ministers without Portfolio) के अध्यक्ष नहीं होते, लेकिन मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। उन्हें विभाग-रहित मन्त्री कहा जाता है। ऐसे महान् राजनीतिक प्रभाव के व्यक्ति जिन्होंने क्षमता विभागीय काम देना भूल करके योग्य नहीं रह जाते अथवा ऐसे लोग जिन्होंने प्रशासन में रुचि न रखी हो, किन्तु, जिनकी मन्त्रणा का सर्वत्र महत्त्व है, ऐसे पदों पर नियुक्त कर दिये जाते हैं। उन पदों के लिए कोई विनिश्चित कर्तव्य नहीं करने पड़ते। सामान्यतः इस वर्ग के मन्त्री प्रशासनिक वाता के विशेष अनुभवी होते हैं। इन सदस्यों में लाड प्रिवी सील (Lord Privy Seal), प्रिवी काउंसिल के अध्यक्ष (Lord President of the Privy Council), लाड चान्सेलर (Lord Chancellor), इत्यादि प्रमुख हैं।

(ii) विभाग सहित मन्त्रिमण्डल के मन्त्री - कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य रहते हैं और साथ-साथ किसी-किसी विभाग के अध्यक्ष (Cabinet Ministers with portfolio) भी होते हैं। साधारणतः गृह, जय, शिक्षा, विद्या, धर्म आदि विभागों के अध्यक्ष मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं।

(iii) मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते - कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री होते हुए भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते (Ministers of Cabinet rank but not members of the Cabinet)। इन मन्त्रियों को मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों के समान वेतन मिलता है, प्रधानमन्त्री द्वारा आमन्त्रित होने पर वे मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेते हैं तथा समय-समय पर प्रशासन के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल को सुझाव देते हैं। १९४९ ई० में इटली की मन्त्रिमण्डल में १५ और १९५१ ई० में चर्चिल की मन्त्रिमण्डल में ४२ ऐसे ही मन्त्री थे।

(iv) राज्य मन्त्री - चौथी श्रेणी में राज्य मन्त्री (Ministers of State) आते हैं। उनकी स्थिति पूरे मन्त्री तथा ससदीय सचिव के बीच की होती है। ये विशेष विभागों से सम्बन्धित रहते हैं। इनकी नियुक्ति का उद्देश्य यह है कि कार्य के बोझ से दबे हुए मन्त्रियों के भार को ससदीय सचिव की अपेक्षा राज्य मन्त्री अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण रीति से हल्का कर सकते हैं।

(v) ससदीय सचिव - पाचवी श्रेणी में ससदीय सचिव (Parliamentary Secretaries) आते हैं। ये विभागीय अध्यक्ष की सहायता करने हैं और ससद में उनकी अनुपस्थिति में उनका प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रत्येक विभागीय मन्त्री की सहायता के लिए एक या दो ससदीय सचिव होते हैं। ससदीय सचिव उन स्थायी सचिव से भिन्न होता है जो विभाग में सिविल सर्विस का करिस्ट अधिकारी होते हैं। इनकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री सम्बद्ध मन्त्री की मन्त्रणा से करता है। सर्वैधानिक रूप से उन्हें कोई दायित्व नहीं हानी है।

(vi) राजमहल के मन्त्री - अन्त में, राजमहल के पांच राजनीतिक अधिकारी (Ministers of the Palace) होते हैं जिनमें कोषाध्यक्ष (Treasurer), नियंत्रक (Comptroller) तथा राजमहल का प्रधान कर्मचारी (Chamberlain) भी सम्मिलित होते हैं। इन पदों का राजनीतिक महत्त्व है और ये पदाधिकारी मन्त्री सम्बन्धित होते हैं।

(1) प्रधान मन्त्री की नियुक्ति - मन्त्रिमण्डल का गठन (Composition of the Cabinet) - अब हम मन्त्रिमण्डल के गठन पर विचार करेंगे। मन्त्रिमण्डल के गठन के

सिद्धान्त परिस्थितियों तथा परम्पराओं पर आधारित है। नये निवाचन या पदाब्ध मन्त्रिमण्डल के त्याग-पत्र देने के बाद सम्राट् मन्त्रिमण्डल निर्माण के सम्बन्ध में पहला कदम उठाता है। सिद्धान्त ब्रिटिश सम्राट् प्रधानमंत्री की नियुक्ति करना है और प्रान्तमन्त्री की सम्राट्। जय मन्त्रियों की नियुक्ति होती है। लेकिन उसका व्यावहारिक पहलू कुछ और ही है। इस सम्बन्ध में सम्राट् की शक्ति अत्यधिक सीमित है। मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का आधार मन्त्रिमण्डल का ससद् के प्रति उत्तरदायी होना है। वही प्रधानमंत्री हो सकता है जो ससद् का विश्वासभाजन है। ससद् का विश्वास बहुमत दल के नेता को ही प्राप्त हो सकता है। इसलिए यह परम्परा हो गयी है कि सम्राट् बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री पद के लिए आमन्त्रित करता है। यदि सम्राट् ऐसा नहीं करे और अपने इच्छानुसार किसी अन्य व्यक्ति का प्रधानमंत्री नियुक्त करने तो वह व्यक्ति लोक-सभा में बहुमत के अभाव के कारण सरकार का गठन करने में अग्रफल रहेगा और उनके द्वारा निर्मित मन्त्रिमण्डल का शीघ्र ही पद त्याग करना पड़ेगा। इस प्रकार प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में सम्राट् का अधिकार व्यवहार अत्यधिक सीमित है।

(ii) सम्राट् का स्वेच्छाधिकार —लेकिन निम्नलिखित परिस्थितियों में सम्राट् को प्रधानमंत्री की नियुक्ति में स्वेच्छा (Discretion) के कार्य करने का अवसर मिलता है, पहली परिस्थिति तब उत्पन्न होती है जब बहुमत दल का नेता त्याग पत्र दे दे और उस दल में कोई निश्चित नेता नहीं रहे या दा नमानरूप से प्रभावशाली नेता हो। इस अवसर पर सम्राट् अपनी स्वेच्छा से कार्य कर सकता है। ए योनी इंडेन् के त्याग पत्र देने के बाद ऐसी ही परिस्थिति उत्पन्न हुई थी और सम्राज्ञी को संकमिलन तथा बटलर म से प्रधानमंत्री चुनने का मौका मिला था। दूसरी परिस्थिति उस समय उत्पन्न होती है जब लोक-सभा में किसी भी दल का बहुमत सदिग्ध हो। लेकिन इस अवसर पर भी सम्राट् के हाथ बाँधे रहते हैं क्योंकि मन्त्रिमण्डल निर्माण का निर्णायक माप-दंड सम्राट् की शक्ति नहीं, बल्कि विभिन्न दलों के नेताओं का समुक्त मन्त्रिमण्डल निर्माण करने का निणय होना है।

(iii) अय मन्त्रियों की नियुक्ति —जहाँ तक जय मन्त्रियों की नियुक्ति का प्रश्न है, प्राविधिक रूप में सम्राट् ही उनकी नियुक्ति करता है, लेकिन यह प्रधानमंत्री के परामर्शानुसार की जाती है जिसे मानने के लिए सम्राट् बाध्य है। अतः सम्राट् की शक्ति एक सिद्धान्तिक मन्त्र मात्र ही है। प्रधानमंत्री को मन्त्रिमण्डल के निर्माण में अपना स्वेच्छा है। वह अपने मन में मन्त्रियों की सूची तैयार करता है जिसे सम्राट् स्वीकृत करता है। लेकिन, प्रधानमंत्री की स्वेच्छा पर भी कई व्यावहारिक सीमाएँ हैं मन्त्रियों का चुनते समय उस 'बड़ी बातों का ध्यान रखना पड़ता है जय दल के ही सदस्य या मन्त्रिपरिषद् में मन्त्रियों मिलना चाहिये, दल के कुछ महत्वपूर्ण व्यक्तियों का मन्त्रिमण्डल में शामिल करना ही पड़ता है कुछ मन्त्री लाडलभा से भी नियुक्त हैं फिर राष्ट्र के विभिन्न मसुदायों तथा भौगोलिक क्षेत्रों की ध्यान रखना पड़ता है। इसके अतिरिक्त कुछ वयोवृद्ध और अनुभवी तथा उस्ताही नवयुवकों को मन्त्रिमण्डल में स्थान दिया जाता है। मन्त्रियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक बात और याद रखना चाहिए—सभी मन्त्रियों के लिए ससद् का सदस्य होना आवश्यक है। यदि कोई मन्त्री नियुक्त होवे के समय ससद् का सदस्य नहीं हो, तो उसे कुछ महीने के अन्तर्गत ससद्—लोकसभा या लाडलभा—का सदस्य बन जाना पड़ेगा।

(iv) मन्त्रिमण्डल के सदस्य — मन्त्रिमण्डल की मन्त्रियों में प्रधान मन्त्री की इच्छा पर निर्भर करती है यह निश्चित नहीं है। इसमें १२ १३ मन्त्रों के २०-२२ सदस्य तक प्रायः रहते हैं।

ब्रिटेन मंत्रिमंडल में २३ मंत्री थे। इसके अलावे कौन-कौन विभागीय अध्यक्ष इसके सदस्य होंगे, यह प्रधानमंत्री निश्चित करता है। लेकिन कुछ महत्वपूर्ण विभागों के मंत्री, कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदाधिकारी और विशेष परिस्थिति के कारण महत्वपूर्ण विभाग के मंत्री इसमें शामिल किये जाते हैं। सामान्यतः, निम्नलिखित सदस्य मंत्रिमण्डल में रहते हैं —

- (१) प्रधानमंत्री (First Lord of Treasury),
- (२) अर्थ-मंत्री (Chancellor of the Exchequer),
- (३) लार्ड चान्सेलर (Lord Chancellor),
- (४) प्रिवी कौंसिल का प्रेसिडेंट (Lord President of the Privy Council)
- (५) लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal),
- (६) रक्षा मंत्री (Minister of Defence)
- (७) व्यापार मंत्री (President of the Board of Trade),
- (८) विदेश मंत्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
- (९) स्कॉटलैंड-मंत्री (Secretary of State for Scotland),
- (१०) उपनिवेश-मंत्री (Secretary of State for Colonies),
- (११) राष्ट्रमंडल सम्बन्धी विषयो का मंत्री (Secretary of State for Commonwealth Relations),
- (१२) गृह मंत्री (Minister for Home Affairs),
इस मंत्रियों के अतिरिक्त १९५५ ई० में निम्नलिखित मंत्री भी थे —
- (१३) श्रम और राष्ट्रीय सेवा-मंत्री (Minister of Labour and National Services),
- (१४) लंकास्टर-ड्यूची के चान्सेलर तथा पदार्थ मंत्री (Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister of Materials),
- (१५) कृषि, खाद्य और मत्स्य-मंत्री (Minister of Agriculture and Fisheries and Minister of Food),
- (१६) शिक्षा मंत्री (Minister of Education),
- (१७) पेंशन तथा राष्ट्रीय बीमा मंत्री (Minister of Pensions and National Insurance)।

छाया मंत्रिमण्डल — यहाँ पर मंत्रिमण्डल के असाधारण रूपों का भी अध्ययन कर लेना चाहिए। मंत्रिमंडल समय तथा परिस्थिति के अनुसार विभिन्न प्रकार से संगठित होता है। इसके प्रमुख रूप इस प्रकार हैं, ब्रिटन में मंत्रिमंडल के अलग-अलग प्रमुख विकास हैं, छाया मंत्रिमंडल (Shadow Cabinet)। संघटन का रूप इतना विगुण्ड है कि उसमें अलग-अलग दल तथा विरोधी दल दोनों को अस्तित्व प्रदान किया जाता है। विरोधी-दल का 'महामाया का विरोधी (His Majesty's Opposition) कहा जाता है। जिस प्रकार सामक-दल संगठित रहता है, उसी प्रकार विरोधी दल भी संगठित रहता है। प्रधानमंत्री के समय विरोधी-दल का भी एक नेता होता है तथा अन्य मंत्रियों की तरह उसका भी विभिन्न सदस्य अलग-अलग विभाग का अध्यक्ष जाना है। इस प्रकार गैर-सरकारी तौर पर विरोधी दल भी मंत्रिमंडल का रूप में संगठित रहता है। इस प्रकार का संगठन का दा महत्व है—एक तो

विरोधी दल को समठित किया जाता है और दूसरे विराधी दल शासन को हाथ में लेने के लिए सदा तैयार रहता है। १९३७ ई० में ताउन व मंत्री अधिनियम (Ministers of the Crown Act, 1937) द्वारा सर्वैधानिक स्वीकृति दी गयी तथाकि इस अधिनियम के अनुसार विराधी दल के नेता को, जो छाया मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है २००० पाउंड वार्षिक वेतन दिया जाता है।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल —कभी कभी लोकसभा में किसी भी दल का बहुमत नहीं रहता है, इसलिए एक दल को लोकसभा का विश्वास प्राप्त नहीं होता है। अतः लोकसभा का विश्वास-भाजन बनने के लिए वह दल का मिलाकर सरकार बनानी पड़ती है। इससे अतिरिक्त, जमानारण परिस्थितियों में विपत्ति का सामना करने के लिए सम्पूर्ण देश की एकता आवश्यक हो जाती है। अतः सभी दल मिलकर मन्त्रिमण्डल बनाते तथा संयुक्त रूप में देश-रक्षा में लग जाते हैं। परन्तु संयुक्त मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinet) दीर्घजीवी नहीं होता और असाधारण परिस्थिति के अंत के साथ साथ उसका भी अंत हो जाता है। १९३१ ई० के आर्थिक संकट तथा १९४०-४५ ई० के युद्ध का सामना करने के लिए इंग्लैंड में संयुक्त मन्त्रिमण्डल बना था।

॥ 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' —जब हम 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' (War Cabinet) पर दो शब्द कहेंगे। युद्ध या किसी विपत्ति के समय बहुत जल्दी में निणय की आवश्यकता होती है तथा युद्ध राजनीतिक, आर्थिक एवं सैनिक समस्याओं का महत्त्व बहुत बढ़ जाता है। इसलिए शासन की सर्वोच्च नीति के निर्धारण तथा शासन के निर्देशन के निमित्त कुछ मन्त्रियों की एक समिति बना दी जाती है, उह प्रायः किसी विभाग का अध्यक्ष नहीं रहने दिया जाता है जिससे वे पूरा समय इन समस्याओं की ओर दे सकें। इसमें प्रायः ५-६ मंत्री रहते हैं। इस तरह का 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' अल्पजीवी होता है और युद्ध की समाप्ति के साथ साथ खत्म हो जाता है। १९१६ ई० में लार्ड जाज और १९४० ई० में चर्चिल ने पांच मन्त्रियों का 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' बनाया था।

अभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल —अतः, दो शब्द 'आन्तरिक मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet)' के बारे में कहेंगे। चूंकि मन्त्रिमण्डल में १५-२० सदस्य रहते हैं, इसलिए प्रधान-मंत्री सभी सदस्यों में गलाह नहीं कर पाता है। किसी भी सदस्य का मन्त्रिमण्डल के सामने रखने के पहले ४-५ प्रमुख सदस्यों से वह सलाह कर लेता है। देश की शासन सम्बन्धी सर्वोच्च नीतियों तथा अन्य महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर वस्तुतः इसी समुदाय द्वारा विचार किया जाता है।

सारांश

द्वितीय में मन्त्रिमण्डल एक पद्धति ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। वर्तमान मन्त्रिमण्डल का बीज हम ब्रिटेन, जर्मनी तथा वियूरिया राज्यों में पाते हैं। पुनः १९वीं शताब्दी तथा 'कॉन्ग्रेस' का विकास हुआ जो मन्त्रिमण्डल के प्रारम्भिक रूप थे। १८वीं तथा १९वीं शताब्दियों में इसका अनेक विशेषताओं का विकास हुआ। २०वीं शताब्दी में इन विशेषताओं को जड़ जम गयी तथा अन्य विशेषताओं का विकास हुआ।

मन्त्रिपरिषद् एक बृहत् संस्था है और मन्त्रिमण्डल उसके भीतर एक चक्र के रूप में है। मन्त्रिपरिषद् में अनेक श्रेणियों के मंत्री होते हैं। इसका निर्माण सम्राट् द्वारा प्रधान मंत्री को नियुक्ति के साथ होता है। प्रधानमंत्री के परामर्श से सम्राट् अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है।

मन्त्रिमण्डल के कुछ असाधारण रूपों का विकास हुआ है जैसे—छाया मन्त्रिमण्डल, संयुक्त मन्त्रिमण्डल, युद्ध मन्त्रिमण्डल तथा अभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल।

पार्लियामेंट में २३ मंत्री थे। इनके अलावे कौन-कौन विभागीय अध्यक्ष इसके सदस्य होंगे, यह प्रधानमंत्री निश्चित करता है। लेकिन कुछ महत्वपूर्ण विभागों के मंत्री, कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदाधिकारी और विशेष परिस्थिति के कारण महत्वपूर्ण विभाग के मंत्री इसमें शामिल किये जाते हैं। सामान्यतः, निम्नलिखित सदस्य मंत्रिमण्डल में रहते हैं —

- (१) प्रधानमंत्री (First Lord of Treasury),
- (२) अर्थ-मंत्री (Chancellor of the Exchequer)
- (३) लार्ड चान्सेलर (Lord Chancellor),
- (४) प्रिवी कौंसिल का प्रेसिडेंट (Lord President of the Privy Council)
- (५) लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal),
- (६) रक्षा-मंत्री (Minister of Defence)
- (७) व्यापार मंत्री (President of the Board of Trade),
- (८) विदेश मंत्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
- (९) स्कॉटलैंड मंत्री (Secretary of State for Scotland),
- (१०) उपनिवेश-मंत्री (Secretary of State for Colonies),
- (११) राष्ट्रमन्त्र सम्बन्धी विषयों का मंत्री (Secretary of State for Commonwealth Relations),
- (१२) गृह मंत्री (Minister for Home Affairs),
इन मंत्रियों के अतिरिक्त १९५५ ई० में निम्नलिखित मंत्री भी थे —
- (१३) श्रम और राष्ट्रीय सेवा-मंत्री (Minister of Labour and National Services),
- (१४) लंकाशायर-ड्यूची के चान्सेलर तथा पदाय-मंत्री (Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister of Materials),
- (१५) कृषि, खाद्य और मत्स्य मंत्री (Minister of Agriculture and Fisheries and Minister of Food),
- (१६) शिक्षा मंत्री (Minister of Education),
- (१७) पेंशन तथा राष्ट्रीय बीमा मंत्री (Minister of Pensions and National Insurance)।

छाया मंत्रिमण्डल — यहाँ पर मंत्रिमण्डल के असाधारण रूपों का भी अध्ययन कर लेना चाहिए। मंत्रिमण्डल समय तथा परिस्थिति के अनुसार विभिन्न प्रकार से संगठित होता है। इसके प्रमुख रूप इस प्रकार हैं, ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल के अतिरिक्त एक प्रमुख विकास है, छाया मंत्रिमण्डल (Shadow Cabinet)। सम्राट् का रूप इतना विशुद्ध है कि उनका अतिरिक्त शासक दल तथा विरोधी-दल दोनों को अस्तित्व प्रदान किया जाता है। विरोधी-दल का 'महामाय का विरोधी' (His Majesty's Opposition) कहा जाता है। जिस प्रकार शासक-दल संगठित रहता है उसी प्रकार विरोधी-दल भी संगठित रहता है। प्रधानमंत्री के समय विरोधी-दल का भी एक नेता होता है तथा अन्य मंत्रियों की तरह उनका भी विभिन्न महत्व अलग-अलग विभागों के अध्यक्ष हात है। इस प्रकार गैर-सरकारी तौर पर विरोधी मंत्रिमण्डल का रूप संगठित रहता है। इस प्रकार संगठन का दा महत्व है—एक तो

विराधी दल को संगठित किया जाता है और दूसरे विराधी दल शासन को हाथ में लाने के लिए सदा तैयार रहता है। १९३० ई० व फ्राउन ने मंत्री जर्नियम (Ministers of the Crown Act, 1937) द्वारा संवैधानिक स्वीकृति दी गयी क्योंकि इस जर्नियम के अनुसार विराधी-दल के नेता का, जो छाया मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष होता है २००० पाँड वार्षिक वेतन दिया जाता है।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल — कभी-कभी लोकसभा में किसी भी दल का बहुमत नहीं रहता है इसलिए एक दल का शासन का विद्वान प्राप्त नहीं होता है। अतः लोकसभा को विश्वास-भाजन बनने के लिए कई दल या मिलाकर सरकार बनानी पड़ती है। इसमें अतिरिक्त, असाधारण परिस्थितियों में विपत्ति का सामना करने के लिए सम्पूर्ण दल की एकता आवश्यक हो जाती है। अतः सभी दल मिलकर मन्त्रिमंडल बनाते तथा संयुक्त रूप से देश रक्षा में लग जाते हैं। परन्तु संयुक्त मन्त्रिमंडल (Coalition Cabinet) दीर्घजीवी नहीं होता और असाधारण परिस्थिति के अंत के साथ-साथ उसका भी अंत हो जाता है। १९३१ ई० के आर्थिक संकट तथा १९८०-८१ ई० के युद्ध का सामना करने के लिए इंग्लैंड में संयुक्त मन्त्रिमण्डल बनाया।

'युद्ध मन्त्रिमण्डल' — अब हम 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' (War Cabinet) पर बात करेंगे। युद्ध या किसी विपत्ति के समय बहुत जल्दी में विषय की आवश्यकता होती है तथा कुछ राजनीतिक, आर्थिक एवं सैनिक समस्याओं का महत्त्व बहुत बढ़ जाता है। इसलिए शासन की सर्वोच्च नीति के निर्धारण तथा शासन के निर्देशन के निमित्त कुछ मंत्रियों की एक समिति बना दी जाती है, उन्हें प्रायः किसी विभाग का अध्यक्ष नहीं रहने दिया जाता है जिसके वे पूरा समय इन समस्याओं की ओर दे सकें। इसमें प्रायः ५-६ मंत्री रहते हैं। इस तरह का युद्ध मन्त्रिमंडल अल्पजीवी होता है और युद्ध की समाप्ति के साथ-साथ खत्म हो जाता है। १९१६ ई० में लार्ड जॉर्ज और १९४८ ई० में चर्चिल ने पाँच मंत्रियों का 'युद्ध मन्त्रिमंडल' बनाया था।

अभ्यन्तरिक मन्त्रिमण्डल — अतः, दो शब्द 'आन्तरिक मन्त्रिमंडल' (Inner Cabinet) के बारे में कहेंगे। चूंकि मन्त्रिमंडल में १४-२० सदस्य रहते हैं इसलिए शासन-कार्य में सभी सदस्यों में गति नहीं कर पाना है। किसी भी सदस्य का मन्त्रिमण्डल के शासन-कार्य में पहुँचने के लिए प्रमुख सदस्यों से यह सलाह कर लेना है। इनकी गति में अन्तर्धी गतिशील नीतियाँ तथा अन्य महत्वपूर्ण समस्याओं पर सम्बन्धित सभी समुदाय द्वारा विचार किया जाता है।

सारांश

विश्व में मन्त्रिमन्त्रात्मक पद्धति प्रतिद्वन्द्विक विकास का परिणाम है। अन्तर्गत मन्त्रिमंडल का बीज हमें शिन्नाइसूट तथा क्यूरिया राजिम में पाते हैं। पुनः शिन्नाइसूट तथा क्यूरिया का विकास हुआ जो मन्त्रिमंडल के प्रारम्भिक रूप था। १८वीं तथा १९वीं शताब्दियों में इसका अनेक परिवर्तनों का विकास हुआ। २०वीं शताब्दी में इन विशेषताओं का अन्तर्गत मन्त्रिमंडल का विकास हुआ।

मन्त्रिपरिषद् एक बहुत संघर्ष और मन्त्रिमंडल उसका भीतर एक रूप में है। मन्त्रिपरिषद् में अनेक लोगों के सम्मिलित होते हैं। इसका निर्माण मन्त्रिमंडल द्वारा प्रधान मंत्री को नियुक्त कर काय होता है। प्रधानमंत्री के परामर्श से सरकार-कार्य मन्त्रिमंडल को नियुक्त करता है।

मन्त्रिमंडल के अन्तर्गत शासन-कार्य का विकास हुआ है। अतः—छाया मन्त्रिमंडल संयुक्त मन्त्रिमंडल युद्ध मन्त्रिमंडल तथा आन्तरिक मन्त्रिमंडल।

प्रश्न

- 1 What are the features of the Cabinet system of Government ? How far they are present in England ?
(मंत्रिमंडलात्मक पद्धति की सरकार के कौन कौन लक्षण हैं । वे कहीं तक इंग्लैंड में विद्यमान हैं ।)
- 2 Examine the position and functions of the privy Council in Eng and
(All U 1949, P U '48 A, '52 S, B U 56 S)
(प्रिवी परिषद् की स्थिति तथा कृत्यों का वर्णन करें ।)
- 3 Trace the growth and development of the cabinet system in England
(Agra U 1948, All U '48, P U '48 A, '57 A)
(इंग्लैंड में मंत्रिमंडलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विवास का वर्णन करें ।)
- 4 Define Cabinet and distinguish between the Cabinet and Ministry
(मंत्रिमंडल की परिभाषा दें तथा मंत्रिमंडल और मंत्रिपरिषद में अंतर बतलाव ।)
- 5 Explain the salient features of the Cabinet system as it obtains in England (Agra U 1952, All U 1943, 1946, P U '48 S, '49 S, '57 S)
(इंग्लैंड में प्रचलित मंत्रिमंडल पद्धति की विशेषताएँ बतावें ।)
- 6 It (Cabinet) is perhaps the most curious formation in the political world of modern times, not for its dignity but for its subtlety, elasticity and its many sided diversity of powers " Examine
("आधुनिक काल के राजनीतिक संसार में सम्भवतः यह अपनी प्रतिष्ठा के लिए नहीं, बरन अपने चातुर्य, लचक तथा शक्ति की विविधता के लिए सर्वाधिक आश्चर्यजनक रचना है ।" इस कथन की व्याख्या करें ।)
- 7 Analyse the main trends in the operation of the Cabinet system in Great Britain and India (P U 1954 S)
(ग्रेट ब्रिटन और भारत में प्रचलित मंत्रिमंडल पद्धति का तुलनात्मक विश्लेषण कीजिये ।)
- 8 Write short notes on (a) Shadow Cabinet, (b) Inner Cabinet and (c) War Cabinet
(संक्षिप्त टिप्पणी लिखें — (क) छाया मंत्रिमंडल, (ख) आन्तरिक मंत्रिमंडल और (ग) युद्ध-मंत्रिमंडल ।)

The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State and the Prime Minister is the Steerman — Ramsay Muir

मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली

(The Cabinet in Action)

६

- 1 मन्त्रिमण्डल के कार्य— नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य, राष्ट्रीय वायपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण, मन्त्रिमण्डल का समन्वयकारी स्वरूप, वित्तीय अधिकार, नियुक्त सम्बन्धी अधिकार।
- 2 मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व— सवैधानिक अधिनायकत्व, मन्त्रिमण्डल ने अधिनायकत्व का तात्पर्य, बीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण, एक अधिनायक पर सवैधानिक तथा भयादित।
- 3 प्रधान मंत्री— अनौपचारिक आधार, प्रधान मंत्री का चुनाव, प्रधान मंत्री के अधिकार और कर्तव्य।
- 4 ब्रिटिश प्रधान मंत्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति— मर्यादित नहीं, समानताएँ, लिखित और अलिखित स्थिति, शक्तियाँ का पृथक्करण और शक्तियों का समन्वय, कार्यकाल प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध, वायपालिका-सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध समन्वयकारी ढाँचा।

शासन का हृदय — मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय (Centre of Administration) कहा जाता है। संविधान में उसके आधारभूत स्थान का विभिन्न दृष्टि में चित्रित किया गया है। यह वह सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है जिसको वाक्य के शब्दों में "नीति का चुम्बक" कहा जा सकता है। वेजहॉट के अनुसार ' ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल एक हाईफन है जो जोड़ता है, एक बकसुआ है जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है।' लॉवेल उसे "राजनीतिक वृत्त-खंड के मेहराव के बीच का पत्थर" कहता है। सर जॉन मेरियट का कहना है कि "मन्त्रिमण्डल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता रहता है।" राम्जे म्योर के शब्दों में "मन्त्रिमण्डल राज्य के जहाज का परिचालक चक्र है।" एमरी के अनुसार "मन्त्रिमण्डल सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र है।" सर आइवर जेनिंस ने

1 "A combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the State with the executive part" — Bagehot

2 "The key stone of the political arch" — Lovell

3 "The pivot round which the whole political machinery revolves" — John Marriott

4 "The cabinet, in short is the steering wheel of the ship of the State" — Ramsay Muir

5 "The central directing instrument of Government" — Amery

प्रश्न

- 1 What are the features of the Cabinet system of Government? How far they are present in England?
(मंत्रिमंडलात्मक पद्धति की सरकार के कौन कौन लक्षण हैं। वे कहां तक इंग्लैंड में विद्यमान हैं।)
- 2 Examine the position and functions of the Privy Council in England
(All U 1949, P U '48 A, '52 S, B U 56 S)
(प्रिवी परिषद् की स्थिति तथा कृत्यों का वर्णन करें।)
- 3 Trace the growth and development of the cabinet system in England
(Agra U 1948, All U '48, P U '48 A, '57 A)
(इंग्लैंड में मंत्रिमंडलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास का वर्णन करें।)
- 4 Define Cabinet and distinguish between the Cabinet and Ministry
(मंत्रिमंडल की परिभाषा दें तथा मंत्रिमंडल और मंत्रिपरिषद् में अंतर बतलावें।)
- 5 Explain the salient features of the Cabinet system as it obtains in England (Agra U 1952, All U 1943, 1946, P U '48 S, '49 S, '57 S)
(इंग्लैंड में प्रचलित मंत्रिमंडल पद्धति की विशेषताएँ बतावें।)
- 6 It (Cabinet) is perhaps the most curious formation in the political world of modern times, not for its dignity but for its subtlety, elasticity and its many sided diversity of powers" Examine
("आधुनिक काल के राजनीतिक भ्रम में सम्भवतः यह अपनी प्रतिष्ठा के लिए नहीं, बल्कि अपने चातुर्य, लचक तथा शक्ति की विविधता के लिए सर्वाधिक आश्चर्यजनक रचना है।" इस कथन की व्याख्या करें।)
- 7 Analyse the main trends in the operation of the Cabinet system in Great Britain and India (P U 1954 S)
(ग्रेट ब्रिटन और भारत में प्रचलित मंत्रिमंडल पद्धति का तुलनात्मक विश्लेषण कीजिये।)
- 8 Write short notes on (a) Shadow Cabinet, (b) Inner Cabinet and (c) War Cabinet
(संक्षिप्त टिप्पणी लिखें —(क) छाया मंत्रिमंडल, (ख) आन्तरिक मंत्रिमंडल और (ग) युद्ध-मंत्रिमंडल।)

The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State and the Prime Minister is the Steerman" —Ramsay Muir

मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली

(The Cabinet in Action)

६

- १ मन्त्रिमण्डल के कार्य — नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य, राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण, मन्त्रिमण्डल का समन्वयकारी स्वरूप, वित्तीय अधिकार, नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार ।
- २ मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व — सर्वैधानिक अधिनायकत्व, मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का तात्पर्य, बीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण, एक अधिनायक पर सर्वैधानिक तथा मर्यादित ।
- ३ प्रधान मन्त्री— अनौपचारिक आधार, प्रधान मन्त्री का चुनाव, प्रधान मन्त्री के अधिकार और कर्तव्य ।
- ४ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति — मतैक्यता नहीं, समानताएँ, लिखित और अलिखित स्थिति, शक्तियाँ का पथक्करण और शक्तियों का समन्वय, कार्यकाल प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध, कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध समन्वयकारी कार्य ।

शासन का हृदय — मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय (Centre of Administration) कहा जाता है । संविधान में उसके आधारभूत स्थान को विभिन्न शब्दों में चित्रित किया गया है । यह वह सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है जिसको वाकर के शब्दों में "नीति का चुम्बक" कहा जा सकता है । वेजहार्ट के अनुसार "ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल एक हाईफन है जो जोड़ता है, एक बकसुआ है जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है ।" लॉवेल उसे "राजनीतिक वृत्त खड के मेहराव के बीच का पत्थर" कहता है । सर जॉन मेरियट का कहना है कि "मन्त्रिमण्डल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता रहता है ।" राम्जे म्योर के शब्दों में "मन्त्रिमण्डल राज्य के जहाज का परिचालक चक्र है ।" एमरी के अनुसार "मन्त्रिमण्डल सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र है ।" सर आइवर जेनिंस न

1 "A combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the State with the executive part" — Bagehot

2 "The key stone of the political arch" — Lowell

3 "The pivot round which the whole political machinery revolves" — John Marriott

4 "The cabinet, in short, is the steering wheel of the ship of the State" — Ramsay Muir

5 "The central directing instrument of Government" — Amery

कहा है कि "मंत्रिमंडल समस्त ब्रिटिश शासन-प्रणाली को एकात्मता प्रदान करता है।" ¹ एक अन्य लेखक ने "मंत्रिमंडल को शासन-व्यवस्था का केन्द्रीय तंत्र तथा मन्विधान की प्रमुख आभा कहा है।" - जयमी लिखा है "यद्यपि शासन का प्रत्येक कार्य" क्राउन के नाम पर किया जाता है परन्तु इंग्लैंड की वास्तविक कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमंडल में निहित है।" ² ग्लैडस्टोन का कहना था कि "मंत्रिमंडल वह पिंड है जिसके चारों ओर अन्य पिंड घूमते हैं।" ³

१ मंत्रिमण्डल के कार्य (Functions of the Cabinet)

१९१० ई० की शासन-यंत्र मंत्रिमंडल (Machinery of Government Committee) की रिपोर्ट के अनुसार मंत्रिमण्डल के तीन मुख्य कार्य हैं -

- (i) ससद में उपस्थित की जाने वाली नीति का अंतिम निर्धारण,
- (ii) समूह द्वारा निर्धारित नीति के अनुरूप राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण और,
- (iii) राज्य के विभिन्न विभागों के प्राधिकारियों का निरंतर परीक्षण करना तथा उन्हें समन्वित करना।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त दो और कार्य हैं -

- (iv) वित्त सम्बन्धी कार्य, तथा
- (v) नियुक्ति-सम्बन्धी अधिकार।

(i) नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य — मंत्रिमण्डल एक विचारणीय तथा नीति निर्धारक (Policy determining) निकाय है। वह समस्त राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करता तथा उन पर निर्णय देता है। यह निर्णय सर्वसम्मत से होता है। भले ही मंत्रिमण्डल के सदस्यों में आपसी मतभेद हो, लेकिन संसार के समक्ष वे सर्वसम्मत निर्णय ही उपस्थित करते हैं। इन निर्णयों का सम्बन्धित विभाग क्रियान्वित करते हैं। इसके पहले उस वैधिक रूप देने के दो मार्ग हैं—प्रशासनिक विधि और ससदीय विधि।

वस्तुतः इंग्लैंड में विधायिका प्रशासन की दासी है। मंत्रिमण्डल विधिनिर्माण के क्षेत्र में ससद का नेतृत्व करता है। इसके विपरीत अमेरिका में शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत को अपनाने के कारण कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका संगठन और कार्य के क्षेत्र में एक दूसरे से पृथक् हैं। विधि-निर्माण में राष्ट्रपति या उसके मंत्रिमण्डल का हाथ नहीं के बराबर है। लेकिन इंग्लैंड में शक्तियों के सामंजस्य के सिद्धांत को अपनाने के कारण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अविच्छिन्न सम्बन्ध है। मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही संसद ससद का बुलाता तथा सत्रावसान करता है और प्रधानमंत्री के परामर्श पर लोक सभा को भंग करता है तथा मंत्रिमण्डल ही संसद के लिए सिंहासन भाषण तैयार करता है। विधेयक पारित करने का उत्तरदायित्व मंत्रिमंडल पर है। ससद के प्रत्येक सत्र में पहले मंत्रिमंडल विधिनिर्माण की योजना तैयार

1 "The cabinet provides unity to the British system of Government"

2 'Central fact and chief glory of the constitution'

—Jennings

3 "While every act of State is done in the name of the crown the real executive Government of England is the Cabinet"

—Dicey

4 "The solar orbit round which other bodies revolve"

—Gladstone

कर लेता है और यह निश्चित करता है कि कौन-सी विधि किस समय और किस रूप में ससद् के समक्ष रखी जानी चाहिये। जबतक ससद् में मंत्रिमण्डल के दल का बहुमत रहता है, वह जिस विधि का चाहता, स्वीकृत करा लेता है और जिस विधि का विरोध करता, उस स्वीकृत नहीं होना देता है। लगभग ८० प्रतिशत विधेयक मंत्रिया द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं इस प्रकार मंत्रिमण्डल वैधानिक प्रक्रिया को पूणत नियंत्रित करता है। कार्टर (Carter), रैने (Rainey) और हर्ज (Herz) ने ठीक ही मंत्रिमण्डल का "छोटी व्यवस्थापिका" (Little Legislature) कहा है। लवित ने 'चक्र के अतगत चक्र' (Wheels within wheels) की उपमा देकर मंत्रिमण्डल की स्थिति बतलायी है। "सरकार का शासन-यंत्र चक्र के अन्तर्गत चक्र है, बाहरी घेरा लोक-सभा में बहुमत प्राप्त दल है, दूसरा घेरा मंत्रि परिषद् है जिसमें दल के अति कायशील सदस्य हैं, सबसे छोटा यानी मध्य का घेरा मंत्रिमण्डल है जिनमें दल के प्रधान नेतागण हैं। इस प्रकार दल की एकता स्थापित होती है-जो एकमत होने योग्य छोटा तथा नियंत्रण करने योग्य प्रभावपूर्ण निकाय के हाथों में निर्देशन शक्ति देने पर निर्भर करती है।"¹

(ii) राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण — कायपालिका का परम्परागत काय ससद् द्वारा पारित विधि का त्रियावित करना है तथा प्रशासन का संचालन करना है। इंग्लैंड में समस्त कायपालिका आउन है, लेकिन, चूँकि आउन एक कल्पना है, इसलिए उसके नाम पर शक्तिया का उपयोग मंत्रिमण्डल करता है। मंत्रीगण विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं। वे अपने विभागों का संचालन करते तथा उनके कार्यों की देखभाल करते हैं। वे मंत्रिमण्डल के आदेशों का पालन करते हैं तथा उसके द्वारा निर्धारित नीतियों और नियमों को त्रियावित करते हैं। चूँकि मंत्रियों को नीति की स्थूल रूप-रखा है अतगत अपने विभागों के अन्दर उठनवाली समस्याओं का स्वयं समाधान करना पड़ता है तथा अपने विभागों के लिए ससद् के प्रति स्वयं उत्तरदायी होते हैं, इसलिए सदा सावधान रहते हैं कि उनके विभागों का प्रशासन सुचारु रीति से चलता रहे।

मंत्रिमण्डल की सरकार की नीति को कार्यावित करने के उद्देश्य से विभिन्न विभागों को एक सूत्र में बाँधता है। वह यह देखता है कि विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय रहे। चूँकि व्यवहार में, सम्राट् के विशेषाधिकारों का प्रयोग मंत्रिमण्डल ही करता है, इसलिए युद्ध शांति या वदेशिक नीति से सम्बन्धित प्रश्नों का निणय वहीं करना है। सभी महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ मंत्रिमण्डल द्वारा ही होती हैं। इस प्रकार मंत्रिमण्डल देश की सर्वोच्च कायपालिका तथा राष्ट्रीय नीति का निर्देशक है।

युद्ध विशेष काय प्रणालियाँ के फलस्वरूप मंत्रिमण्डल की कायपालिका शक्ति में बहुत वृद्धि हो गयी है। प्रथमतः, मंत्रिमण्डल कभी-कभी सचरिषद् सम्राट् (King in Council)

"The Governmental machinery is one of wheels within wheels, the outside ring consisting of the party has a majority in the House of Commons, the next ring being the ministry, which contains the men who are most active within that party, and the smallest of all being the Cabinet, containing the real leaders or chiefs by this means is secured that unity of party action which depends upon placing the directing power in the hands of a body small enough to agree and influential enough to control"—Lowell

का उपस्थ प्रहण कर सकता है जिसके द्वारा आम नीति निर्धारण का कार्य प्रिवी परिषद पर छोड़ दिया जाता है जो मन्त्रिमण्डल के विनिश्चय परिषद्-आदेशों के रूप में निकाल देती है। द्वितीयतः, प्रत्युक्त अथवा प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की शक्ति ने तो मन्त्रिमण्डल के कार्य पालिका सम्बन्धी अधिकार और भी विस्तृत कर दिए हैं। प्रदत्त व्यवस्थापन के विधान है जो संसद् के अतः सपरिषद मन्त्र, प्राउन के किसी व्यक्तिगत मंत्री या अन्य किसी अधिकारी या निताय द्वारा निर्मित होने है। आधुनिक कानून मन्त्रिमण्डल के अत्यधिक प्राधिकृत हो जाने के कारण संसद सक्षिप्त विधियाँ पारित करती है और मन्त्रिमण्डल नियम अथवा विनियम द्वारा आवश्यक नियमों को पूरा करता है।

(iii) मन्त्रिमण्डल का समन्वयकारी स्वरूप — मन्त्रिमण्डल का एक मुख्य कार्य है, शासन के विभिन्न विभागों का मार्ग-दर्शन तथा उनके कार्यों में समन्वय स्थापित करना (Cabinet as a guide and co-ordinator)। किसी भी देश में जहाँ पर प्रशासकीय नियंत्रण तथा हस्तक्षेप का इतना अधिक विस्तृत क्षेत्र है वहाँ "नीकरशाही" का भय सदा बना रहता है। एक विभाग का कार्य दूसरे विभाग के कार्य में बाधा पहुँचा सकता है। एक विभाग असंगत और असम्बद्ध नियम बना सकता है। उनमें अधिकार क्षेत्र के लिए विवाद उठ खड़ा हो सकता है। एक विभाग का कार्य दूसरे विभाग के कार्य की पुनरावृत्ति हो सकती है। एक विभाग के सिद्धांत और नीतियाँ दूसरे विभाग के सिद्धांत और नीतियों के एकदम प्रतिकूल हो सकती हैं। सबसे बुरा तो तब हो सकता है जब प्रत्येक विभाग अलग अलग अपनी उफली बजाने लगे और मन्त्रिमण्डल की विस्तृत नीति का कुछ भी ख्याल न करे। विभागीय प्रशासन को इन कमियों के कारण एक समन्वयकारी अधिकारी की आवश्यकता हो जाती है। मन्त्रिमण्डल इस स्थान की पूर्ति करता है। यह समस्त विभागों में नीति-सम्बन्धी समन्वय प्राप्त करता है। लेकिन मन्त्रिमण्डल आकार की विशालता तथा सदस्यों की विभागीय व्यस्तता के कारण इसके अयोग्य सिद्ध होता है। अतः समन्वय का कार्य प्रधानमंत्री के कंधे पड़ जाता है। प्रधानमंत्री भी स्वयं कार्य को नहीं निवाह सकता है। इन दिक्कों के कारण मन्त्रिमण्डल की समितियाँ की उत्पत्ति हुई है जो विभिन्न विभागों के दैनिक कार्यों तथा नीतियों में समन्वय लाती रहती है। अधिकतर समितियाँ अनौपचारिक रूप से परिस्थिति विशेष के कारण पैदा हुई हैं। विभिन्न-विभागों के बीच समन्वय की समस्या ने मन्त्रिमण्डल सचिवालय (Cabinet Secretariat) के कार्य को बहुत बढ़ा दिया है। आज यह सिर्फ मन्त्रिमण्डल की बैठकों का कार्य ही तैयार नहीं करता, बल्कि विभागों के कार्यों के एकीकरण के लिए परामर्श देता तथा सूचनाएँ प्रस्तुत करता है।

(iv) वित्तीय अधिकार — मन्त्रिमण्डल का वित्त-सम्बन्धी कार्य (Financial Powers) कम महत्त्वपूर्ण नहीं है। मन्त्रिमण्डल ही राज्य के ममस्त व्यय के लिए उत्तरदायी है और उस ममस्त व्यय की पूर्ति के लिए वित्त जुगाना उसी का काम है। वार्षिक आय व्ययक (Budget) पर भी मन्त्रिमण्डल का नियंत्रण रहता है। आय-व्ययक का पूरा उत्तरदायित्व वित्त मंत्री पर रहता है। इस सम्बन्ध में गांधीयता की अत्यधिक आवश्यकता है। इसलिए समस्त मन्त्रिमण्डल के समक्ष पूरे आय व्ययक को वित्तमंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाना आवश्यक नहीं है। फिर भी, राजनीतिक महत्त्व के कारण वित्तमंत्री संसद में इसे प्रस्तुत करने के चार-पाँच दिन पहले मन्त्रिमण्डल का इसकी मॉलिटि जानकारी कराता है। लेकिन यदि मन्त्रिमण्डल चाहे तो आय व्ययक के बारे में कुछ अधिक समय पूर्व भी जानकारी माग सकता है और उस पर मन्त्रिमण्डल रूप में विचार विनिमय भी किया जा सकता है। आय व्ययक आगमा (Estimates)

के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल का पूरा अधिकार है। यदि वर सम्बन्धी नीति में आमूल परिवर्तन कर दिये गये हों तो मन्त्रिमण्डल के विशद रूप से विचार के बाद ही आय व्ययक ससद में उपस्थित किया जायगा। मन्त्रिमण्डल आय व्ययक को ससद में उपस्थित करने के बाद भी परिवर्तन का मकता है या उसे अस्वीकृत कर मकता है।

(v) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार — अतः हम मन्त्रिमण्डल को नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार (Power of Appointment) पर विचार करेंगे। उच्च राज्यपदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार क्राउन को है जो अतः मन्त्रिमण्डल के हाथ में चला आता है। देश विदेशों में होने वाली महत्वपूर्ण नियुक्ति करना मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व है। अथ नियुक्तियाँ भी मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होती हैं, जैसे—राजनीय कोष का सचिव, मुख्य न्यायाज्ज प्राधिकाारी, गवर्नर-जनरल, वायमराय आदि।

२ मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व

(Dictatorship of the Cabinet)

सर्वैधानिक अधिनायकत्व — बीसवीं शताब्दी का एक महत्वपूर्ण विकास सर्वैधानिक अधिनायकत्व (Constitutional Dictatorship) है। प्रजातन्त्र के अन्तर्गत यह एक विरोधाभास का संज्ञक पडता है। फिर भी यह एक कटु सत्य है कि प्रजातन्त्र के अन्तर्गत 'तानाशाही' का बीज अंकुरित हो सकता है, लेकिन इस शब्द के साथ 'सर्वैधानिक' विशेषण आतीचकी के उद्देश्य पर पानी फेर देता है। वेबस्टर के शब्दों में अधिनायकत्व वह है, "जो सरकार की शक्तियों का, विशेषकर गणतन्त्र में, असीमित रूप से उपयोग करता है।" लेकिन चूंकि यह अधिकारी सर्वैधानिक है और सर्वैधानिक तरीके गही प्रस्त शक्तिया का प्रयोग करता है, इसलिए वह अपने अधिकार का दुरुपयोग या मनमाना व्यवहार नहीं कर सकता है। इसलिए 'अधिनायकत्व' शब्द से मशकित होने का कोई कारण नहीं है।

मन्त्रिमण्डल अधिनायकत्व का तात्पर्य — सर्वैधानिक अधिनायकत्व के अनेक रूप हैं जैसे—मन्त्रिमण्डल की तानाशाही, राष्ट्रपति की तानाशाही, युद्ध मन्त्रिमण्डल, कांग्रेस की साज पडताल समिति, विधायिनी प्रक्रियाओं का वायपालिका द्वारा नियन्त्रण इत्यादि। यहाँ पर याद रखना चाहिये कि ये तरीके अनिवायत अधिनायकवादी नहीं हैं, भले ही सर्वैधानिक अधिनायकत्व के तत्त्व हैं। ग्रेट ब्रिटेन पर मन्त्रिमण्डल की तानाशाही का आराप लगाया जाता है। उनीसवीं शताब्दी में राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी ससदीय गभुता की चचा करते थे, पर आज बीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल की तानाशाही की बात करते हैं। कीथ का कहना है कि 'ससद के प्रति मन्त्रिमण्डल की स्थिति तानाशाही की है।'¹ जेनिम्स के शब्दों में 'जिस शासन की पीठ पर प्रबल बहुमत का हाथ है वह अल्पकाल के लिए अधिनायकवाद स्थापित कर लेता है।'² इस सर्वैधानिक तथ्य के सबसे बड़े प्रणेता ब्रिटिश उदारवादी

1 "One appointed to exercise or one exercise, absolute authority in Government, especially in a republic" — Webster

2 "The position of the Cabinet towards Parliament has unque tionally come to assume more or less dictatorial character" — Keith

3 "A government in possession of majority form a temporary dictatorship" — Jennings

नेता राम्जे म्योर हो चुके हैं। उनका कहना है कि "जो निकाय इतना शक्तिशाली है वह सिद्धांत-रूप में अवश्य ही सर्वशक्तिमान है, चाहे व्यवहारतः वह अपनी सर्वशक्तिमत्ता को प्रयुक्त करने में असमर्थ न हो। जबतक मन्त्रिमंडल को ससद् के पूर्ण बहुमत का विश्वास होता है तबतक वह अधिनायक की तरह व्यवहार करता है, हाँ, वह बाहरी दिखावे के कारण किसी हद तक मर्यादित रहता है। आजकल का यह अधिनायकत्व दो पीढ़ियों पहले की अपेक्षा अधिक कठोर है।"¹ इस अधिनायकत्व की व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है। प्रथमतः जैसा कि हम ऊपर देख चुके हैं, मन्त्रिमंडल का काम बहुत विस्तृत है। राज्य की ममस्त रायपालिका शक्ति का वह अधिकारी है, राजन की छाया में वह राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में असीमित शक्तियाँ का उपयोग करता है। युद्ध और शांति की घोषणा करना, उच्च कोटि की नियुक्तियाँ करना, कर लगाना, आय व्यय का संचालन करना, आदि काय मन्त्रिमन्त्र द्वारा ही सम्पादित होते हैं। रायपालिका सम्बन्धी अधिकार के अनिश्चित विधायिकी क्षेत्र में भी मन्त्रिमंडल का एकात्मक नियंत्रण है। लोक-सभा मन्त्रिमंडल की इच्छा और नेतृत्व के अनुसार कार्य करती है। मन्त्रिमंडल ही विधायक का प्रारूप तैयार करता है, उसे समझ में पेश करता है तथा स्वीकृत कराता है। तीसरे यह है कि विधान निर्माण मन्त्रिमंडल द्वारा होता है, ससद् द्वारा नहीं। शासनयंत्र पर इस तरह का एकल अधिकार सिर्फ तानाशाही का नहीं हो सकता है, जैसे साम्यवादी रूप या नाजी जर्मनी या फासिस्ट इटली में। जिन भी सर्वशक्तियंत्र के अंतर्गत किसी भी अधिकारी का शक्ति क्षेत्र इतना विस्तृत नहीं रहता है। अतः ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की तुलना एक तानाशाह से की जाती है। मन्त्रिमंडल ही तानाशाही का दूसरा पहलू, ससद् से उसके सम्बन्ध की व्याख्या से स्पष्ट होता है। मुनरो का कहना है कि लोक-सभा मन्त्रिमंडल की इच्छा तथा नेतृत्व के अनुसार कार्य करती है।² वस्तुतः लोक-सभा का मन्त्रिमंडल पर नहीं, बल्कि मन्त्रिमंडल का लोक-सभा पर नियंत्रण है। ममदात्मक पद्धति का आधार है—ससद् की सर्वोच्चता। इसके अंतर्गत ममद सर्वोच्च-सत्ता होती है तथा मन्त्रिमंडल उसके प्रति उत्तरदायी होता है। ससद् के विश्वास पत्र ही मन्त्रिमंडल पदाधीन रह सकता है। अतः मन्त्रिमंडल का ससद् की इच्छा तथा नेतृत्व के अनुसार कार्य करना चाहिये। लेकिन इंग्लैंड में व्यवहार इसके विपरीत है। मन्त्रिमंडल लोक-सभा में बहुमत दल का नेता होता है, इसलिए वह लोक-सभा में अपने इच्छानुसार विधान का निर्माण करवाना है। इतना ही नहीं, लोक-सभा को भंग करने की शक्ति द्वारा मन्त्रिमंडल ऊपर पूरा नियंत्रण रखता है। सिद्धांततः शासन मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर आधारित है लेकिन व्यवहारतः यह उत्तरदायित्व प्रभावपूर्ण नहीं है। जबतक मन्त्रिमंडल पर लोक-सभा का नियंत्रण संवैधानिक है। अतः एक

1 "A body which yields such power may fairly be described as omnipotent in theory however, incapable it may be of using this omnipotence. Its position, whenever it commands a majority is a dictatorship only qualified by publicity. This dictatorship is far more absolute than it was two generations ago"—*Ramsay Muir*

2 "The House of Commons acts in accordance with cabinet's direction and leadership"—*Munro*,

तानाशाह की तरह असौमिन रूप से वह शक्ति का प्रयोग करता है। अतः मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व निर्वाचका से उसके सम्बन्ध पर आश्रित है। ग्रेट ब्रिटेन को "जनमत-सग्रह प्रजातंत्र" (Plebisitary Democracy) की सज्ञा दी गयी है, जिसमें जनता सरकार की नीति पर सिर्फ 'हाँ' या 'नहीं' के रूप में अपना मत देती है, लेकिन किसी नीति विशेष पर अपनी राय नहीं दे सकती है। इसके अतिरिक्त बहुमत द्वारा उत्साहित तथा शक्ति के नशे में कोई लोभ-सभा में इस प्रकार का निर्णय भी करा सकता है जो देश के लिए हानिकारक हो। यह भी हो सकता है कि सत्तारूढ़ दल अपने उन सब वादा को भूल जाय अथवा उनके विरुद्ध काय करे जो उसने आमचुनाव के समय किया था उदाहरणार्थ, १९३५ ई० में अनुदार दल का लाक-सभा में भारी बहुमत था। इस विजय के बाद अनुदार दल ने प्रतिज्ञा की थी कि वह राष्ट्रमण्डल (League of Nations) के प्रति बफादार होगा और इटली द्वारा अबीसीनिया के प्रति किये गये अत्याचारों की भत्सना करेगा। किन्तु आनेवाले वर्षों में शासन की नीति राष्ट्रमण्डल सिद्धांतों के स्वथा प्रतिकूल रही और अनुदार दल ने जो वादे आम चुनाव के समय किये थे, उनको भी भूल गया। शीथ ने ठीक ही कहा है कि 'यदि हम इसे एक पूर्वोदाहरण मानें तो कोई भी सरकार एक बार सत्तारूढ़ होने पर अपना यह हक समझ सकती है कि निर्वाचन के समय किये गये अपने वचनों को भूल जाय'।¹ अमेरिका में मतदाता कांग्रेस को राष्ट्रपति पर अवरोध लगाने के लिए प्रभावित कर गाने हैं, लेकिन दल अनुशासन के कारण ब्रिटिश मतदाता लाक सभा द्वारा मंत्रिमण्डल पर रोक नहीं लगा सकते। १९३७ ई० में राष्ट्रपति रूजवेल्ट जन विरोध के कारण, कांग्रेस में बहुमत रहते हुए भी, 'यायालय में सुधार नहीं ला सके। इस प्रकार इंग्लैंड में यह भय बना रहता है कि मंत्रिमण्डल जनता की इच्छा (will of the People) का जादर नहीं करे, जिस तरह की आशा हम एक तानाशाह से कर सकते हैं। मंत्रिमण्डल के इसी व्यावहारिक पहलुआ के कारण इंग्लैंड पर मंत्रिमण्डल की तानाशाही का आरोप लगाया जाता है।

बीसवीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण —सबसे महत्वपूर्ण कारण दलगत अनुशासन (*Relidity of the Party discipline*) की कठोरता है। १९ वीं शताब्दी में दलगत व्यवस्था आज के समान दृढ़ नहीं थी और सदस्य के सदस्य पर्याप्त मात्रा में स्वतंत्र थे।

(1) दलगत अनुशासन की कठोरता —आज की तरह दलीय सचेतक की आज्ञा, में सदस्यों को बाध्य नहीं रहना पड़ता था। दल से बाहर स्वतंत्र रूप से कोई भी सदस्य सदस्य बनने का सपना देख सकता था। सामान्यतः, दल के सदस्य निर्वाचन के लिए ही दल की सदस्यता ग्रहण करते थे। व्यवहार में दल के नियंत्रण से वे स्वतंत्र रहते थे। लेकिन आजकल के अनुशासन की कठोरता बहुत बढ़ गई है। सदस्य सदस्यों की स्वतंत्रता जाती रही है, वे स्वेच्छापूर्वक काय नहीं कर सकते हैं, अपने विचारों को स्वतंत्र रूप से प्रकट नहीं कर सकते हैं। उसकी अन्तरात्मक

1 "If this is to be taken as a precedent, then any government can feel fully entitled boldly to ignore, if in power any limitation imposed upon by the terms of its election promises" —*Kesh*

पुकार का कोई स्थान नहीं। आजकल दल का अनुशासन इतना कठोर हो गया है कि कोई भी सदस्य दल के आदेशों का उल्लंघन करने का साहम नहीं कर सकता जिसका परिणाम दल से बहिष्कार और अन्ततः राजनीतिक आत्मघात ही होगा। इन परिस्थितियों में ससद का प्रत्येक सदस्य अपना माग स्वयं चुनने और उसके परिणामों को भुगतने की अपेक्षा अपने दल के आदेश का पालन करना श्रेयस्कर समझता है। इसके विपरीत अमेरिका में कांग्रेस के सदस्यों पर दलीय नियंत्रण नहीं के बराबर है। रिपब्लिकन या डेमोक्रेटिक के सदस्य, यह आवश्यक नहीं कि दल की नीति के पक्ष में मत दें, वे प्रायः किसी विषय पर स्वतंत्र दृष्टिकोण से मत देते हैं। इसीलिए डेमोक्रेट राष्ट्रपति के पीछे टेमोक्रैट कांग्रेस नहीं भी चल सकती है। नास्की ने इंग्लैंड में दल अनुशासन की कठोरता का बणन इन शब्दों में किया है—“यह कठोरता स्वयं लोक-सभा में प्रतिबिम्ब होती है। इसका यह तात्पर्य है कि सामान्य परिस्थिति में भाषण तथा मत विभाजन बिना हेर-फेर के होते हैं। हम सामान्य सदस्यों में स्वतंत्र अथवा मतदान की आशा नहीं करते। ऐसे दृश्य अब बहुत कम अवसरों पर देखे जाते हैं जब सरकार अपने दल के सदस्यों को स्वतंत्र मत देने की आज्ञा दे देती है। वास्तव में, कठोरता का अर्थ है, लोक-सभा पर मन्त्रिमंडल के नियंत्रण में बढोत्तरी, और, उस नियंत्रण का रहस्य इस तथ्य में है कि सरकारी तथा विरोधी दल के नेताओं का अपने समर्थकों की गतिविधियों पर दल-तंत्र पर प्रभुत्व होने के कारण, पूर्ण नियंत्रण रहता है। स्वतंत्र सदस्य का युग समाप्त हो गया है और उसके पुनर्जीवन की भी कोई आशा नहीं है।”¹ राम्जे म्योर ने भी कहा है कि दल ‘कायम’ और ‘आदेश’ ससद सदस्यों के साथ जबड़ देते हैं तथा उन्हें दल के नियंत्रण में लाते हैं।

इस दलीय अनुशासन की कठोरता के अनेक कारण हैं। प्रथम, दल का संगठन बहुत ही दृढ़ हो गया है। इसका संचालन पीपु के नेताओं के हाथ में केन्द्रित हो गया है। अमेरिका में पेश की विधानों तथा विभिन्न आर्थिक और सामाजिक हितों के कारण राष्ट्रीय स्तर पर राजनीतिक दलों का संगठन ढीला-ढाला है, लेकिन इंग्लैंड में देश के छोटापन तथा जन-संख्या की घनत्वता के कारण दलों का संगठन बहुत दृढ़ तथा कठोर है। दूसरा कारण यह है कि निर्वाचकों की संख्या बहुत बढ़ गयी है। व्यक्तिगत रूप में कोई भी व्यक्ति मतदाताओं का विद्वान प्राप्त नहीं कर सकता तथा निर्वाचन की कठिनाइयों का सामना नहीं कर सकता। ससद का सदस्य निर्वाचित होने के लिए उसे किसी दल का सहारा लेना ही पड़ेगा। १९५० ई०

1 “This rigidity is, of course, reflected in the House of the Commons itself. It has meant that debates and divisions are in all normal cases stereotyped, we do not expect any wide liberty of speech or vote from the private member.

They occur only on those rare and usually minor occasions when the Government permits a free vote in the House. The rigidity, of course, means an increasing control of the House of Commons by the Cabinet, and the secret of the control lies in fact that the leaders of the Government and the opposition alike are in control of the activities of their members through the domination of the party machine. The day of the independent member has gone, there is no prospect that it is likely to be revived.”—*Asks*

मे एक भी स्वतंत्र सदस्य न चुना जा सवा। अन सदस्या को बाध्य होकर दल के आदेशा का पालन करना पडता है। तृतीय, राज्य के हस्तक्षेप के विस्तृत होने के परिणामस्वरूप ससद का काय पर्याप्त मात्रा मे बढ गया है जिसे निर्धारित अवधि मे समाप्त करने के लिए अधिक दृढ दलीय संगठन की आवश्यकता है। चौथा, शायद आशिक कारण यह भी है कि आधुनिक युग के निवाचको ने भी व्यक्तियो के विषय मे कुछ सिद्धान्तो का प्रतिपादन किया है, वे सदस्यो को उन नेताआ के नाम पर मत देते है जिनके वे अनुयायी हैं। अत, सदस्या को उन नेताआ का आदेश मानना पडता है। पाँचवाँ, मन्त्रिमण्डल का विकास दल-अनुशासन के विकाम का एक प्रमुख कारण है। मन्त्रिमण्डल बहुसंख्यक दल के नेताओ से बना होता है। अत, उसे ससद् के बहुसंख्यक सदस्यो का सदैव ही समर्थन प्राप्त रहता है। लोन-मभा पर मन्त्रिमण्डल का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। अन्तत, आज सम्पूर्ण दल-व्यवस्था आवश्यक रूप से व्यावसायिक (Profesionalised) हो गयी है और उसके कार्यों का क्षेत्र विस्तृत होने के कारण वह ऐसे अनुशासन का सहारा लेती है जो सैन्य-अनुशासन से भिन्न नहीं।

(ii). मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व — मन्त्रिमण्डल को तानाशाह बनाने मे मन्त्रियो के सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) का भी पर्याप्त हाथ है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत एक मन्त्री की पराजय का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन होता है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य दल की भावना से काम करते है। मन्त्रिमण्डल तैरना है तो एक साथ और डूबना है तो एक साथ। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल एक छोटा सा निकाय बन जाता है जिसका संगठन बहुत ही दृढ रहता है। संगठन की दृढता शक्ति का द्योतक है। अत ससद की तुलना मे जो एक असंगठित तथा विभिन्न दलो से निर्मित सस्था है, मन्त्रिमण्डल एक छोटा, सुसंगठित तथा शक्तिशाली निकाय है। द्वि-दलीय व्यवस्था के कारण भी मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली बन जाता है क्योंकि ससद के प्रत्येक सदस्य को या तो शासन या विरोधी दल का अनुयायी हाना पडता है। अत मन्त्रिमण्डल मे एक ही दल के सदस्य रहते है। इसके विपरीत, फ्रान्स मे मन्त्रिमण्डल का संगठन बहुदलीय है, सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त वहा ठीक स काम नहीं कर सकता। अत मन्त्रिमण्डल की अस्थिरता वहाँ की प्रमुख विशेषता बन गयी है। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल की स्थिति ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान दृढ और शक्तिशाली नहीं हो पाती है। अमेरिका मे भी सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव मे मन्त्रिमण्डल एक निकाय का रूप नहीं ले पाता है। अत ब्रिटिश व्यवस्था के विपरीत विधायिका के सदस्या पर उनका कुछ भी अधिकार नहीं रहता है।

(iii) विधि-निर्माण की शक्ति — मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का एक अन्य कारण विधि निर्माण (Law making) के क्षेत्र मे मन्त्रिमण्डल का सर्वोपरि हाथ है। आज मन्त्रिमण्डल का केवल प्रशासन के क्षेत्र मे ही नहीं, बल्कि विधायी-क्षेत्र पर भी पर्याप्त नियन्त्रण है। वह ससद् का नेतृत्व करता है। विधियो का प्रारूप तैयार करना, उन्हें ससद् मे पारित करना तथा समद् द्वारा स्वीकृत कराना मन्त्रिमण्डल के ही काय है। आज राज्य को आवश्यक बुराई नहीं, बल्कि सामाजिक कल्याण का एक प्रमुख उपकरण माना जाने लगा है। फलत राज्य के काय बहुत बढ गये है जिसके परिणामस्वरूप विधियो की संख्या भी असीमित हो गयी है। ससद् आज कार्यों के बोझ से दबी रहती है। इंगरे अतिरिक्त ससद-सदस्य अनभिन्न राजकीय जि० सं०-७

हाते 7 जा विरोधा ती जटिलता तथा वारीयता को नहीं समझ पाते हैं। अतः समय का बर्बाद तथा अनभिज्ञता के कारण समझ विधी भी विद्यमान पर पूर्णरूपण विचार-निर्णय नहीं कर सकती है। वह मंत्रिमंडल द्वारा पारित विधेयक पर स्वीकृति की मुहर बिना हिवक द देती है या विधि की केवल रूपरेखा तथा ढाँचा मात्र बना देती है जिसका प्रयोग वह मंत्रिमण्डल-आज्ञा (Orders in-Council) द्वारा करती है। निम्नपत्र विधि निर्माण के क्षेत्र में मंत्रिमंडल शक्तिशाली हो गया है तथा समझ पर नियंत्रण रखता है।

(iv) प्रशासकीय न्याय — प्रशासकीय न्याय (Administrative Justice) के विकास ने भी मंत्रिमंडल की शक्ति में वृद्धि की है। इसके अंतर्गत सरकार विभिन्न मंत्रालयों का उसके विभागों से सम्बन्धित अभियोगों का निणय करने की शक्ति दे देती है। परन्तु इस प्रकार के अभियोगों का निणय कानूनी न्यायालय किया करते थे। लेकिन आज इस विनाश के फलस्वरूप पायपालिका को अनेक न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हो गयी हैं। इसने मंत्रिमंडल की शक्ति और सम्मान में पर्याप्त वृद्धि की है। 1933 ई० में माग यातायात अधिनियम (Road Traffic Act) के अंतर्गत यातायात मंत्री को विरायें की मोटर-गाड़ियां चलाने के लाइसेन्सों की अस्वीकृति की अपीलें मंजूर करने का अधिकार है। इसी प्रकार स्वास्थ्य मंत्री 1936 ई० के बुढ़ापे के पेंशन अधिनियम (Old Age Pension Act) के अंतर्गत अपील न्यायालय है। स्थानीय शासन बोर्ड बनाम आर्लौज (Local Govt Board to Arledge) में लाइ-सभा ने निश्चय किया कि प्रशासकीय न्यायाधिकरण को कानूनी न्यायालय की कार्य-विधि के पालन करने की आवश्यकता नहीं है। वे सिर्फ उसी विधि का पालन कर सकते हैं जिससे उनको निणय देने में बुधिया हा। लेकिन, मंत्री या टिब्यूनल प्राइवेटिव न्याय के नियमों का पालन करने के लिए बाध्य हैं, पर किन्हीं उपबन्धों के अभाव में अपने निणय का कारण देने के लिए बाध्य नहीं।

(v) संसद् को भंग करने की शक्ति — ब्रिटिश मंत्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने का एक आंशिक कारण यह भी है कि उसके पास लोक-सभा को भंग करने की शक्ति (Power to dissolve) है जो फ्रांस में मंत्रिमण्डल को प्राप्त नहीं है। इंग्लैंड में एक सर्वप्रसिद्ध अभिसमय है कि जब कोई मंत्रिमंडल लोक सभा में पराजित हो जाता है, तब उसे तुरंत पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं। प्रधानमंत्री को यह अधिकार है कि यदि वह उचित समझे तो संसद् में लोक-सभा को भंग करने की प्रार्थना कर सकता है। संसद् उसकी प्रार्थना को ठुकरा नहीं सकता। यदि नये निर्वाचन में मंत्रिमंडल का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे पद त्यागने की आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार मंत्रिमंडल लोक-सभा के सामने विवग नहीं है। यदि लोकसभा को मंत्रिमंडल के पदत्याग के लिए विवग करने का अधिकार है, तो मंत्रिमंडल का भी लोकसभा को भंग कराने सदस्यों को घर भेज देने का अधिकार है। उक्त वह पुन चुनाव की उवादा सहने के लिए बाध्य कर सकता है। परिणामस्वरूप संसद् के सदस्य बिना मोचे गमबे मंत्रिमण्डल को पदच्युत करने को चेष्टा नहीं कर सकते। मंत्रिमण्डल का यह अधिकार उसकी स्थिति को दृढ़ बनाता है। कीय का कहना है कि "दल से प्रति निष्ठा के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल के पास अपने अनुयायियों के अज्ञाता किमी हद तक विरोधी दल के ऊपर प्रभाव डालने के लिए समझ का प्रिधटन करवा सवने का एक और शक्तिशाली

अस्त्र है।¹ डा० फाइनर ने भी कहा है कि "लोकसभा का कुछ रचनात्मक उत्साह मंत्रिमण्डल द्वारा भंग करने की धमकी से नष्ट हो जाता है, यदि वह उस विषय पर तुली है जिसे वह अत्यावश्यक समझती है।"²

लेकिन आजकल मंत्रिमण्डल के इस हथकण्डे को अत्यधिक बढाकार देना जाता है। मंत्रिमण्डल हर बात में ससद को भंग करने की धमकी नहीं देता है। गम्भीरतापूर्वक विचार करने के बाद ही इसका प्रयोग कर सकता है, कभी-कभी तो विना चाहे ही शासक-दल के उद्देश्य की पूर्ति हो जाती है। यदि राजनैतिक अवस्था विरोधी दल के अनुकूल नहीं होती, तो पूणत या अंशतः वह मंत्रिमण्डल के विचार को स्वीकार कर लेता है जयवा तांत्रिक बुद्धि, दलीले तथा चनाव सम्बन्धी अवसरों द्वारा वह सरकारी नीति को प्रभावित करता है। सच पूछा जाय तो इस हथियार का प्रयोग माधारण स्थिति में नहीं किया जाता, बल्कि यह विषय की प्रकृति, देश में राजनैतिक विचार की सामान्य दशा तथा भावी चुनावों में दल की आर्थिक दशा तथा मगठन पर निर्भर करता है।

(v) ससदीय जीवन की स्थिति — ससदीय जीवन की स्थिति (Conditions of Parliamentary life) भी ऐसी नहीं है जिससे लोकसभा मंत्रिमण्डल पर प्रभावपूर्ण नियंत्रण रख सके। ससद के सार अन्वेषण काल में किसी को यह ज्ञात नहीं रहता कि गारस क्या कर रहे हैं, कौसी योजना बना रहे हैं या समर्थित कर रहे हैं। छ महीने तक तो कोई हिसाब-किताब ही नहीं पूछा जा सकता। समाचार पत्रों में जो स्वतन्त्र छान बीन होती रहती है उसी से थोड़ी बहुत बातें प्रकाश में आती रहती हैं। मसद की प्रभावहीनता को सिडन लो के शब्दों द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है, "लोक सभा के सदस्य विभिन्न प्रकार से व्यस्त रहते हैं। लन्दन के कोटे से अधिवेशन में उनकी अभिरुचि की बहुत-सी चीजे रहती हैं। यद्यपि उनकी इच्छा उचित रूप से राजनैतिक कार्य करने की होती है, फिर भी उपस्थिति उनके विरुद्ध होती है। आधा लन्दन कार्यक्रम में व्यस्त रहता है और आधा आमोद-प्रमोद में। ज्यो-ज्यो अधिवेशन चलता जाता है और मौसम गर्म होता जाता है, लन्दन का समाज गर्मियों के मनोरंजन की वाढ में डूब जाता है तब बहुत-से सदस्यों के लिए अपने ससदीय कर्तव्यों को पूरा करना कठिन होता जाता है।"³

1 "Apart from party loyalty the Cabinet possesses over its followers, and to some extent over the opposition a powerful weapon in the possibility of securing a dissolution of Parliament"
—*Keith*

2 "Some of the spontaneous and valid creativeness of the House of Commons is dissipated by the threat of the cabinet to dissolve, it is overcome upon a matter it deems vital"
—*Finer*

3 "The members of the House of Commons are occupied in various ways they have many things to interest them during the short London session and though they may have every desire to do their political work properly the circumstances are much against them Half the House is taken up with business and the other half with amusement As the session goes on and the weather grows warmer, London society plunges into its summer rush of brief excitement, and many members find it difficult to devote their energies steadily to their parliamentary duties"
—*Sidney Low*

(vii) राष्ट्रीय आपात — आपात काल (emergency period) में राज्य का जीवन खतरे में पड़ जाता है जिसका सामना करने के लिए राष्ट्रीय गवर्नर का केन्द्रीकरण आवश्यक है। इस के द्वाराकरण के फलस्वरूप प्रजातांत्रिक सरकार भी अल्पकालीन तानाशाही सरकार का रूप ले लेती है। राष्ट्रीय आपात को खोलने के लिए इस तरह का विभाग अवश्यम्भावी है। सी० एल० रोसिंटर ने 'संवैधानिक अधिनायकत्व' (Constitutional Dictatorship) नामक पुस्तक में राष्ट्रीय आपात National (emergency) काल में प्रजातांत्रिक सरकारों के अधिनायकवादी स्वरूप की चर्चा की है। यह एक गहरा तर्क, तर्कित अवश्यम्भावी मन्त्रिमन्त्र है कि "कोई भी सरकार अधिक नायकत्व के बिना जीवित नहीं रह सकती है क्योंकि राष्ट्र का जीवन खतरे में हो।" इंग्लैंड को भी बार-बार राष्ट्रीय आपात का सामना करना पड़ा है। २० वां शताब्दी में उस दो महायुद्धों तथा आर्थिक मंदी ने गुजरना पड़ा है। इन संकटों के फलस्वरूप प्रधानमन्त्री तथा उनके मन्त्रिमन्त्र को असीमित शक्तियाँ दी गयीं। नाथन जाज तथा चर्चिल के हाथों में जार या स्टॉर्न में अधिक शक्तियाँ केन्द्रित थीं। वाटो म, डगलैड में बार-बार राष्ट्रीय आपात में मन्त्रिमन्त्र को अधिक शक्ति दी जाने में योगदान दिया है।

(viii) संसदीय कार्य-विधियाँ — मन्त्रिमन्त्र के अधिनायकत्व का अंतिम कारण संसद की कार्य-विधि (Procedure) है। संसद की कार्य-विधि के नियमों द्वारा संसद-सदस्यों के हाथ बंधे रहते हैं। उनकी स्वतन्त्रता जाती रहती है। मन्त्रिमन्त्र वाद-विवाद को समाप्त कर सकता है या उसे सीमित कर सकता है। सामान्य समापन (simple closure) के द्वारा पर्याप्त वाद-विवाद हो चुकने पर 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय' का प्रस्ताव लाया जा सकता है। गुल्लोने (Guillotine) के अनुसार विधेयक के कई भाग तुरंत दिये जाते हैं और प्रत्येक भाग के लिए समय निर्दिष्ट कर दिया जाता है। कंगारू समापन (Kangaroo closure) के द्वारा मन्त्रिमन्त्र कुछ संशोधनों पर वाद-विवाद की आज्ञा नहीं देता है। इन तरीकों के जलावे दल-सचेतक (party whips) संसद-सदस्यों की स्वतन्त्रता पर पूर्ण नियंत्रण रखते हैं। इन संसदीय कार्य-विधियों का अंतिम परिणाम पर सरकार यानी मन्त्रिमन्त्र की शक्ति में वृद्धि है।

एक अधिनायक, पर संवैधानिक तथा मर्यादित — (A dictator, but constitutional and qualified) — यह ठीक है ब्रिटिश मन्त्रिमन्त्र अल्पकाल के लिए तानाशाही का रूप धारण कर लेता है, वह राष्ट्र के प्रशासन का एकल अधिकारी हो जाता है तथा सभी उसके हाथों की कठपुतली माने रह जाते हैं लेकिन यह अधिनायकत्व संवैधानिक है, निरंकुश नहीं उत्तरदायी है, स्वेच्छाचारी नहीं। लॉरेल ने ठीक ही कहा है "मन्त्रिमन्त्र की निरंकुशता वह निरंकुशता है जिसे अधिकतम प्रचार के साथ प्रयोग में लाया जाता है, तो सदा आलोचना की बमौटी पर बनी रहती है और जनमत के अनुसार ढलती रहती है तथा जिसे अविश्वास के प्रस्ताव और अगले चुनाव का खतरा सदैव बना रहता है।"²

1 'No form of Government can survive that excludes dictatorship when the life of the nation is at stake'

2 "It is an autocracy exerted with the utmost publicity under a constant fire of criticism and tempered by the force of public opinion the risk of a want of confidence and the prospect of the next election"; — Lowell

(i) ससदीय सहनशीलता —मसश्रेय शासन प्रणाली की सफलता के लिए ससदीय सहनशीलता (Parliamentary forbearance) अविनाय है। विजेता दल का सदा बाहरी प्रभाव को ध्यान में रखना है। वह बहुमत के मद में चूर विराधी दल या जनमत की अवहलना नहीं कर सकता। अधिनायकवादी राष्ट्रो के प्रतिबल ससदीय व्यवस्था में शासक-दल पराजित होने के भय से असममित रूप से अधिकार प्रदर्शित नहीं कर सकता है। जनता उसे अल्पमत दल पर शासन करने के लिए नहीं बल्कि राष्ट्रीय हित ही रक्षा के लिए पदासीन करती है। वह एक 'ट्रस्ट' (Trust) है जिसपर शासन अति अधिकार के रूप में नहीं, बल्कि उत्तरदायित्व के रूप में सौंपी जाती है। यह सही है कि शासन में बहुमत दल की इच्छा ही चलेगी लेकिन यह इच्छा ससदीय प्रथा तथा अभिमत्या द्वारा मर्यादित है। यह दृढ़ है कि बहुमत दल वाद-विवाद के उन समस्त नियमों का पालन करेगा जिनपर सभी दल पीढियों से चलत आ रहे हैं। स्वीकार निष्पक्ष भाव से सभी मदस्या की रक्षा करता है, शासक दल का विरोधी दल की आलाचनाओं का महना पड़ता है तथा ससदीय प्रणालियों का विधिवत् पालन करना पड़ता है।

(ii) सदन की प्रथाएँ —इसके अनिश्चित सदन की प्रचलित प्रथाएँ (Customs) बहुमत दल के शासन को अधिनायकवादी होने से बचाती है। विरोधी दल को शासक-दल पर अकुश रखने का पर्याप्त अवसर प्रदान किया जाता है। उसे शासन की आलाचना करने का समय दिया जाता है। विधेयक के विभिन्न स्तर या प्रक्रम, जैसे—प्रथम वाचन द्वितीय वाचन, ममिति प्रक्रम, रिपोर्ट प्रक्रम और तृतीय वाचन—इसी उद्देश्य में स्थापित किये गये हैं। सम्भरण समिति (Committee of Supply) में विरोधी दल ही वाद विवाद का विषय निर्दिष्ट करता है। आम तौर पर सभापति (Speaker) की कुर्सी के पीछे सनासद दल एवं विराधी दल के सचेतकों में वाद विवाद के लिए समय निर्धारण सम्बन्धी समझौता हा जाता है कि किस विषय पर कितना समय दिया जाय या नहीं तो दाना सचेतक अपने अपने नेताओं से पूछ कर विभिन्न प्रश्नों के लिए समय निर्धारित कर लेते हैं। इसके अलावा, वाद-विवाद के विषय, सूचनाओं के विषय, विराधी दल के जागमग के कार्यक्रम आदि भी समझौता द्वारा निर्धारित कर लिये जाते हैं। इस प्रकार ससदीय प्रथाएँ काफी हद तक विराधी दल की कायवाहिया का नियमित करन का अवसर प्रदान करती है।

(iii) ससदाय नियन्त्रण —यह कहना गलत है कि ससद मन्त्रिमण्डल पर समुचित नियन्त्रण (Control) नहीं है। ससद प्रश्न पूछ कर काय स्थगन प्रस्ताव द्वारा, अविश्वास प्रस्ताव द्वारा तथा वाद विवाद द्वारा, मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखती है। ससद की कायवाहियों पर सारे राष्ट्र की दृष्टि गड़ी रहती है, वाद विवाद का जनमत पर गहरा असर पड़ता है और यह भावी चुनाव को प्रभावित करता है। ससद ध्वनि वितरण मंच का काय करती है। इसके अन्तर्गत हुए वाद विवाद का प्रभाव रेडियो, सम्भाषण या प्रेस काफ़ेस से भी अधिक पड़ता है। तात्पर्य यह कि अप्रत्यक्ष रूप में ससद का मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रहता है, मन्त्रिमण्डल सदा अपनी गलतियों के प्रति सजग रहना है। सागरणत मन्त्रिमण्डल ससद के समक्ष झूठ बोलना अनैतिक समझते हैं। 'कीलर कांड (Keeler Scandal) के चलते त्याग पत्र देते समय रक्षामन्त्री प्रोप्यूमो ने त्यागपत्र का कारण बतलाने हुए कहा था कि ससद का उसने इस सम्बंध में गलत खबर दी थी।

(iv) अनुयायियों की प्रतिक्रियाएँ —बोर्ड की शासक अपन साधिया की प्रतिक्रिया (Reaction of the followers) की भी अवहेलना नहीं कर सकता। यह सत्य है कि दलगत कठोरता के कारण ससद् के सारस्य अपन नेताआ के अधीन रहते ह, परंतु इमका अय यह नहीं कि उनके ऊपर दल के नेताआ के अतिरिक्त और किसी का प्रभाव ही नहीं पडता। मदस्या का अपने निर्वाचन क्षेत्र स बराबर सम्भव बना रहना है। व जानते ह कि जनमत का तथा रूप है। अनुभव द्वारा शासन की अप्रिया के कारण का पता लगात ह तथा जहाँ उनके व्यक्तिगत हित टकरात हैं वहा के शार मचान लगत हैं। इयने अतिरिक्त स्वयं दल म भी कुछ निहित स्वाधवाले का होते ह। ये वग सदैव शासन की गतिविधि पर निगाह रखते २ और व्यक्तिगत हित को रना के लिए हल्ला गुल्ला मचान को मदा नैयार रहते ह। इस प्रकार शासन के काय ऐसी पष्ठभूमि म सचालित हात है जिस पर सदैव बाहरी प्रभाव पडते रहत ह। सरकार की सफरता इमी म है कि वह सदा ध्यान म रखे कि जनमत किस दिशा म जा रहा ह।

(v) विरोधी दल —विरोधी दल (Opposition party) मंत्रिमंडल की शक्ति पर बहुत बडा नियन्त्रक साधा है। उसका प्रमुख कर्तव्य है, शासक दल की आलोचना करना। वह सदा शासक दल के कायों आर नीतियों का भीन भेय लिया करता ह। ससद् के अन्दर या बाहर मंत्रिमंडल की बुराया, प्रशासक के दापो तथा भ्रष्टाचार का प्रकाश म लाना विरोधी दल का कर्तव्य है। ससद् विरोधी दल का मच है, समाचार-पत्र उसका ध्वनि विस्तारक यन्त्र तथा समस्त जनता उसकी धातामडली है। विरोधी दल का आक्षेप शासक-दल का दोषपूर्ण तथा भ्रष्ट हान से रोकता है। यदि शासक दल 'यायपूत्रक शासन नहीं करता है या आलोचना के प्रतिक्रियास्वरूप विरोधी दल को दबाना चाहता है, तो उम खतरे का मामना करना पड जायगा। विरोधी दल भी कभी न-कभी सरकार का निर्माण कर सकता ह। शासन की कमिया मे विरोधी दल को आमेष करने के उपयुक्त अवसर मिलते ह आर उन कमिया क आधार पर विरोधी दल जनमत का ध्यान अपनी ओर आकर्षित करते हैं।

(vi) जनमत—अत म, मंत्रिमण्डल जनमत (Public opinion) पर टिका रहता है। यह उसकी अवहेलना नहीं कर सकता। प्रजातन्त्र जनता का शासन ह अर्थात् शासन की अन्तिम शक्ति जनता के हापो मे रहती है। सरकार जनता की इच्छा को व्यावहारिक रूप देने का एक माधन मात्र है। प्रत्येक मंत्रिमण्डल यह याद रखता है कि भविष्य मे अपने कारनामो का हिसाब किमको चुवाना होगा तथा किसने उसको शासन सत्ता से विभूषित किया था। सन १९०४ ई० मे अशांति उत्तेजक विधेयक (Incitement to Disaffection Bill) की कतिपय धाराओ के विरुद्ध काफी बोलाहल हुआ। जनमत के प्रबल विरोध के कारण असाधारण बहुमत के उपरांत भी शासक को विधेयक मे परिवर्तन लाना पडा। १९३४ ई० म भी इटली इथापिया के झगडे म सम्बन्धित, इंग्लैंड तथा फ्रांस द्वारा प्रस्ताव का पूण जनमत का समयन प्राप्त न हान के कारण मशोधन करना पडा और तत्कालीन विदेश मंत्री सर सेम्पुएल होर (Sir Samuel Hoare) को 'देश के बहन बडे समुदाय का अविश्वास' प्राप्त न होने के कारण पद त्याग करना पडा। १९६३ ई० के नीत्रम प्राणभूमा कांड (Keeler-Profumo Scandal) म बदनाम हो जाने क फलस्वरूप रक्षा मंत्री न स्वच्छा मे 'याग पत्र दे दिया।

तात्पर्य यह कि इंग्लैंड में यह एक माय मित्रात है कि शासन प्रजा की सम्मति में ही सम्भन हो सकता है।

निष्कर्ष—निष्पत्त रूप में हम यह मानते हैं कि ब्रिटिश मंत्रिमण्डल का अधिकांशवाद सत्य नव्य नहीं है। यह मही है कि मंत्रिमण्डल बहुत शक्तिशाली है, लेकिन इसकी स्वेच्छाचारिता आलाचना की निरन्तर गोलावारी के मातहत पड़ती है, जनमत केवल, अविश्वास के जोखिम तथा भावी निर्वाचन की सभावनाओं से सीमित है तथा फाइनेर के शब्दों में यह "चुस्त, शक्तिशाली, विचारशील और उत्तरदायी नेतृत्व का जन्मदाता है।"

३. प्रधानमंत्री

(The Prime Minister)

अनीपचारिक आधार—ब्रिटिश राज्यों की तरह ब्रिटिश प्रजासत्ता की वास्तविक घटनाओं का प्रतिफल तथा संयोग की बात (a child of chance) है। इस पद की उत्पत्ति निरुद्धि के द्वारा हुई। इसकी स्थिति के बारे में किसी भी परिचय या सविधि में कुछ जिक्र नहीं है। एनावर बश के शासन काल में बॉलपोल का अध्यक्षता तथा संचालन कराने का अवसर मिला। इस प्रकार बालपोल प्रथम प्रधानमंत्री बना। लेकिन उसे अधिकांश लोग 'प्रथम मंत्री' (First Minister) ही कहते थे। यह प्रधानमंत्री की पदवी लुई चौदहवें के शासन काल में Prime Minister की नकल द्वारा अपनायी गयी। लेकिन, १८७८ ई० के पूर्व इस शब्द का प्रयोग किसी राष्ट्रीय प्रलम्ब में नहीं हुआ था। उस वर्ष पहली बार ब्रिटिश की संविधान में उक्त उल्लेख किया गया। संविधान की प्रथम बार में लॉर्ड बीकंसफील्ड (Lord Beaconsfield) का महामहिमामयी सम्मानी 'ट्रेजरी का प्रथम लॉर्ड तथा इंग्लैंड का प्रधानमंत्री' (First Lord of Majesty's Treasury and Prime Minister of England) कहकर संकेत किया गया। सर सिडनी लॉ के विचार में यह नामकरण उन विदेशियों के अज्ञान के प्रति कुछ रियायत-मान था जो ब्रिटिश के पूर्ण शक्तियुक्त महादूत की वास्तविक स्थिति को समझ न पाते, यदि उसको केवल अधिकारीय अभियान मान ही दिया जाता।^१ नवम्बर १९०६ ई० में प्रधानमंत्री की स्थिति का राज्य ने उत्सर्ग से सम्बन्धित सामाजिक प्रारम्भिकताओं की तात्पर्य में मायना प्रदान की गयी और राजकीय उद्घोषणा द्वारा उसे राज्य का आदर की दृष्टि से चौथे नम्बर का प्रजाजन भागा मान लिया। उस याज्ञिक न जासविशय में निचला दर्जा दिया गया। १९१७ ई० के चेक्स स्टेट ऐक्ट (Cheques State Act 1917) में प्रधानमंत्री का पद ग्रहण करने वाले व्यक्ति की चर्चा की गयी है और उस पद के धारण करने वाले व्यक्ति को चेक्स प्रयोग करने की अनुमति दी गयी है। चेक्स का अर्थ होता है प्रधानमंत्री का अधिकारी देहाती स्थान। १९३७ ई० के क्राउन के मंत्री अधिनियम

1 "On the whole the British Cabinet system offers quick, vigorous, thoughtful and responsible leadership
—Fisher

2 "This designation was just 'a concession to the ignorance of foreigners who might not have understood the real position of the British plenipotentiary if he had been merely given his official title'
—Sir Sydney Lau

(The Ministers of the crown Act, 1937) में प्रथम बार प्रधानमंत्री का वैधानिक मायता दी गयी और कहा गया कि "उम व्यक्ति का, जो प्रधानमंत्री और ट्राजून का प्रथम मंत्री (First Lord of the Treasury) होगा, दस हजार पाउंड वेतन मिलेगा।" इस प्रकार प्रधानमंत्री का पद ट्रेजरी के प्रथम लाड के पद का श्रमिक रूप है और अभी भी दोनों पद एक साथ जुट हुए हैं। इस अधिनियम से सिर्फ प्रधानमंत्री का सर्वेधानिक स्थिति की मायता मिली है, किन्तु उम स्थिति का अभी तक सर्वेधानिक स्वरूप प्रदान नहीं किया गया है। प्रधान मंत्री के पास विधि विहित वास्तविक शक्ति बिल्कुल नहीं है। उमकी समस्त शक्ति एक अधिकार सर्व शक्ति अभिसमया में ही प्राप्त हुए हैं और ये समस्त अधिकार उन्हीं अभिसमयों में मर्यादित भी हैं। तात्पर्य यह है कि उसकी स्थिति और उमके अधिकार राजनैतिक हैं और उस उत्तरदायी सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार रूपांतरित हुए हैं, जहाँ सासद है और सावजनिक मताधिकार पर आधारित है। वह मंत्रिमण्डल में परम्परागत नवतृत्व के कारण नियम करता है, लेकिन, उमने नियम को वैधिक रूप मर्यादा, प्रिंसीपल परियेड या मन्नाट द्वारा ही मिलता है। इस प्रकार अन्य अधिकारी उमके नवतृत्व को इसलिए नहीं मानते कि वह मर्यादित जन्मित है, बल्कि इसलिए कि वह एक दल का नेता है। ग्लैडस्टोन ने ठीक ही कहा था, "कहीं भी इतने छोटे पदार्थ की इतनी बड़ी छाया नहीं।"

(i) बहुमत दल का नेता —

प्रधानमंत्री का चुनाव (Choice of the Prime Minister) —संविधानतः प्रधानमंत्री की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती है। लेकिन दलगत सरकार के विकास में एक निरूद्धि की स्थापना करना है सम्राट् का काम-धामा में विवाचित बहुसंख्या राजनीतिक दल का माय नेता को प्रधानमंत्री का पद ग्रहण करने तथा मंत्रिमण्डल निर्माण के लिए आमंत्रित करता है। १८ वीं शताब्दी तक ब्रिटिश मंत्रिमण्डल में समन्वय का अभाव था और उस समय तक ट्राजून के प्रधानमंत्री के लिए यह आवश्यक था कि उमके ऊपर सम्राट् की कृपा हो तथा साथ में सबसाधारण का समर्थन प्राप्त हो। लेकिन आज सम्राट् का वह स्वच्छाधिकार नहीं है क्योंकि लोक-सभा के सदस्यों के असंगठित दलों के प्रतिद्वन्द्वी नेताओं के प्रति अनिश्चित शक्ति का अंत हो गया है। १९ वीं शताब्दी में भी उदार दल और अनुदार दल में नीति मतभेद, दल में अंतर्गत मतभेदों का बुझाया या बीमारी आदि के आधार पर किसी भी व्यक्ति का दल का नेता होगा मर्यादात्मक ही जाता था। लेकिन बीसवीं शताब्दी में दल के दृढ़ संगठन के फलस्वरूप निश्चित तथा निरन्तर रूप में कोई व्यक्ति नेता चुना जाता है और सम्राट् का उसे ही प्रधानमंत्री पद के लिए आमंत्रित करना पड़ता है। इस प्रकार अभिसमय के अनुसार लोकसभा में बहुमत दल (Majority Party) का नेता प्रधानमंत्री बनता है। अतः प्रधान मंत्री के चुनाव में सम्राट् की शक्ति सीमित या नहीं के बराबर है।

(ii) सम्राट् का स्वेच्छाधिकार —फिर भी कुछ ऐसी परिस्थितियाँ हैं जब सम्राट् स्वनिर्णय (Discretion) के अनुसार कार्य कर सकता है। सर्वप्रथम ऐसी परिस्थिति तब उत्पन्न होती है जब प्रधान मंत्री इस बात को साक्ष्य छाड़े बिना कि दल किसको उत्तराधिकारी बनाना चाहता है त्याग पत्र देता है या बहुमत दल का कोई स्पष्ट तथा निश्चित नेता नहीं है। लेकिन यह

अधिकार ऐसा है जिसका सफल प्रयोग इस बात पर निर्भर करता है कि सम्राट् द्वारा निर्वाचित राजनीतिज्ञ शक्तिशाली सरकार का कहीं नक निर्माण कर सकता है। उदाहरणार्थ, १८८० ई० में लाड हाटिंगटन उदारवादी दल का लोक नभा में नेता या जीर ग्रेनवाइल उसके लाड-मभा में नेता था, लेकिन दल में ग्लेडस्टोन भी शामिल था और उदारवादी विजय के अधिष्ठाता हान के कारण भावी प्रधानमंत्री समझा जाता था। लेकिन महारानी उन्हें नाममात्र रखती थी। अतः हाटिंगटन और ग्रेनवाइल को बारी बारी में आमंत्रित किया गया, लेकिन उन्होंने मंत्रिमंडल बनाने से इंकार कर दिया और ग्लेडस्टोन के नतुत्व का अवश्यम्भावी बतलाया। अन्ततः, महारानी की इच्छा के विपरीत ग्लेडस्टोन का प्रधानमंत्री बनाना पडा। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सम्राट् का निणय सामान्यतः बहुत दूर तक नहीं जाता। सम्राट् का अधिकार किसी भी समय दल के अन्दर दल की राय तथा बाहर लोकमत के द्वारा सीमित रहना है। दूसरी स्थिति, जब कि सम्राट् अपने निणय का प्रयोग कर सकते हैं, वह है जिसमें सभा के दल के रग-डग कुछ ऐसे हों कि स्पष्ट सरकार का अनुमान न हो पाता हो। उदाहरणार्थ, १८३२ ई० के पश्चात् म ११ अल्पसंख्यक सरकारों और ३ मजुमन सरकारों बन चुकी हैं। इन समस्त परिस्थितियों में कई ऐसे छिद्र रहते हैं जिनसे सम्राट् अपने पभाव का उपयोग कर सकते हैं, लेकिन उनके लिए यह विचार आवश्यक है कि वे सुनिश्चित परम्पराओं के अन्दर रहते हुए भी काम करें। यदि पराजय होने पर सरकार त्याग पत्र देती है तो सम्राट् को विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करना चाहिए। जेनिंग्स ने इसकी व्याख्या करते हुए लिखा है, "सम्राट् का कार्य केवल सरकार का निणय करना है, उस सरकार का नहीं जिसका वे अनुमोदन करते हैं। यदि वे ऐसा करेंगे तो दलगत राजनीति में फँस जायेंगे। यह आवश्यक है कि जनता का सम्राट् की निष्पक्षता में विश्वास बना रहे। इसके लिए सम्राट् को न केवल निष्पक्षता से ही कार्य करना चाहिए, प्रत्युत उसे निष्पक्षता में काम करते हुए प्रतीत भी होना चाहिए। इसको करने का एकमात्र उपाय विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए तुरन्त आमन्त्रित करना है।"¹ सच यह है कि १८३९ ई० के पश्चात् से प्रत्येक अवसर पर यही किया गया है। १८६६ ई० में जब लाड सैलिसबरी ने त्याग-पत्र दिया था तो महारानी विक्टोरिया की ग्लेडस्टोन के प्रति घृणा ने उन्हें परम्परा से हटाने की प्रेरणा दी। लेकिन काफी समय तक पड्यत्र जारी रखने के बाद भी वे सफल न हुईं। सम्राट् को विरोधी दल के नेता को आमंत्रित करते समय अथ किसी राजनीतिज्ञ के साथ मन्त्रणा नहीं करनी चाहिए क्योंकि इस प्रकार की मन्त्रणा यह मन्ह उत्पन्न कर सकती है कि सम्राट् विरोधी दल के नेता की सरकार बनाने के अधिकार का अनिश्चय कर रहे हैं। जब कभी सम्राट् ने किसी व्यक्ति के साथ विचार विनिमय किया है, जो विरोधी दल का गाय नेता नहीं है, तो वह व्यक्ति १८६१ ई० के लंडन प्रकरण की भाँति साईं सभा में विरोधी दल का नेता रहा है।

1 "The King's task is only to secure a Government, not to try to form a Government of which he approves. To do so would be to engage in party politics. It is moreover essential to the belief in the monarch's impartiality, not only that he should in fact act impartially but that he should appear to act impartially. The only method by which this can be demonstrated clearly is to send at once for the leader of the opposition."—Jennings

१९१६ ई० और १९३१ ई० की मयुक्त सरकार एक प्रश्न खड़ा कर देनी ह थी कि दाना अवसर पर सम्राट् के विचार-विमर्श के उपरान्त एक ऐसा प्रधानमंत्री अवतरित हुआ जा या ता दल का नेता नहीं था या कम से कम उस समय दल का नेता नहीं था। यह निश्चित है कि १९१६ ई० में परम्पराओं का पालन किया गया था। एरिक्वथ के त्याग-पत्र के पश्चात् सम्राट् ग बोवर ला की, जो सभा में दूसरे बड़ा दल का नेता था, आमंत्रित किया और लॉयड जाज को प्रधान मन्त्रित्व उसी समय दिया था जब वानर ला ने अस्वीकृत कर दिया था। १९३१ ई० में मैकडोनेल्ड की नियुक्ति सम्राट् का वैयक्तिक मनानयन मालूम पड़ता है। वह अपने दल के प्रतिनिधि हान के अर्थ में प्रधानमंत्री नहीं था। उनके लिए बहुमत सम्राट् न दूसरे दलों के नेताओं से शक्तिशाली अपील करके प्राप्त किया था। मयुक्त सरकार के प्रधान मंत्री के रूप में उसकी उपस्थिति उन्नी प्रकार की एक "प्रासाद क्रांति" (Palace Revolution) मालूम पड़ती है जैसी कि १९६३ ई० में लाड ब्यूट के प्रधानमंत्री बनने पर मालूम पड़ी थी। वेव और जेनिम्स सम्राट् के इस कार्य का वैधानिक बतलाते हैं, लेकिन लॉस्क्री की राय में वैधानिक शब्द बहुत लचीला है। १९५७ ई० में इडेन के त्याग-पत्र के उपरान्त मैकमिलन की नियुक्ति में सम्राज्ञी का बहुत हाथ था।

(iii) लाडे-सभा का सदस्य प्रधान मन्त्री नहीं —सर राबट वालपोल के समय से यह एक सुनिश्चित नियम सा बन गया है कि प्रधानमंत्री लोक-सभा और ताड-सभा, दानों में से किसी एक सदन के सदस्य अवश्य रहें। लेकिन, बीसवीं शताब्दी में यह भी निश्चित हो गया है कि प्रधानमंत्री को लोक सभा का अनिवार्य सदस्य होना चाहिए, लाड सभा का सदस्य अर्थात् पीयर प्रधान मंत्री नहीं बन सकता है। १९०२ ई० में लाड सैलिसवरी के त्याग-पत्र देने के बाद कोई भी पीयर प्रधानमंत्री नहीं बना है। १९२३ ई० में यह समस्या उत्पन्न हुई कि क्या किसी पीयर को प्रधान मंत्री बनाया जा सकता है। वानर लॉक के त्याग-पत्र देने के पश्चात् सम्राट् के समक्ष प्रश्न उठा—लाड कजन, जो एक पीयर था और स्टनली वाल्डविन, जो लोक सभा का सदस्य था, दानों में से किसे प्रधानमंत्री चुना जाय। अतः म, वाल्डविन को ही प्रधानमंत्री बनाना पड़ा, यद्यपि उसे कजन की तुलना में मन्त्रित्व का नहीं के बराबर अनुभव था। इस प्रश्न पर निष्पत्ति यही दिया जा सकता है कि यद्यपि यह नियम कि प्रधानमंत्री की ताक सभा का सदस्य अवश्य होना चाहिए, अनिवार्य नहीं है, फिर भी जैसा कि कीय का कहना है कि 'प्रधानमन्त्रित्व के लिए किसी कुलीन पुरुष का चुन लिया जाना एक असाधारण-सी बात होगयी है।' चूंकि मन्त्रिमंडल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है और उमका जीवा मरण लोक-सभा के विश्वास से सम्बन्धित है इसलिए उसके तत्ता को अवश्य ही लोकसभा का म र्य होना चाहिए।

(iv) प्रधानमन्त्री के व्यक्तिगत गुण —यद्यपि नियमत प्रधानमंत्री पद के लिए कोई निश्चित योग्यता नहीं है फिर भी व्यवहारतः उसके लिए व्यक्तिगत गुणों का होना आवश्यक है। विभिन्न विद्वानों ने प्रधानमंत्री के लिए विभिन्न योग्यताओं का उल्लेख किया है। मुनरो ने शब्दों में, "ब्रिटेन के प्रायः प्रधानमंत्री कुलीन, सुशिक्षित तथा धनवान होते हैं। वे छोटी आयु में ही राजनीति में प्रवेश करते हैं और इसे अपना व्यवसाय बना लेते हैं।" यगर पिट

1 'The typical premier of Britain has been therefore a well born well educated will to do man who enter politics earlier and make it his profe

न प्रधानमन्त्री के २ गुणों का उल्लेख किया है—प्रथम वक्तृत्व शक्ति, दूसरे ज्ञान, तीसरे परिश्रम और अन्त में धैर्य।¹ उसे केवल लोकमत का अध्ययन करने वाला विद्यार्थी ही नही होना चाहिये, प्रत्युत् उस प्रचार-कला का पंडित भी होना चाहिये। फाइनर बहता है कि “उसके गुण होने चाहिये सभी खतरों के प्रति सदा सजगता, उनसे भागनेवाला नहीं, सभी बृहत् ज्ञान और योग्यता, अधिक विशिष्टता या अज्ञानता नहीं, तत्क्षण और स्थिर आकुलता तथा उत्साह की क्षमता, निश्चयता नहीं।”² डा० जेनिंग्स के अनुसार ‘उसके व्यक्तित्व एवं सम्मान का जनमत को प्रभावित करने में विशेष प्रभाव पड़ता है। इसलिए उनमें सिने-अभिनेताओं के समान जनता के मन को आकर्षित कराने के लिए कुछ विशेष कौतुक होना चाहिये और उसे अपने व्यक्तित्व को आकर्षक कराने के लिए प्रयत्न करना चाहिये, जैसे—पाइपो वाले वाल्डविन और सिगारो वाले चंचिल। उसे भाषणों का अच्छा आविष्कारक तथा कुशल वक्ता भी होना चाहिये। सम्भवतः, उससे भी अधिक आवश्यक ध्वनि विस्तारक पर बोलने की विधि है अन्त में यह आवश्यक है कि वह अपने राजनैतिक मित्रों की निष्ठा को बनाये रखे।’³ लॉस्की ने भी प्रधानमन्त्री के गुणों का विशद वर्णन इस प्रकार किया है, “विवेक, कौशल, मनुष्यों पर शासन करने की शक्ति, विश्वसनीय व्यक्तियों की पहचान, पभावशाही, वक्तव्य देने की क्षमता ऐसा शिक्षात्मक निर्णय की वह दल तथा लोकमत से आगे तो अवश्य हो लेकिन, इतना न हो कि उसको सुगमतापूर्वक पालन न हो सके, एक ऐसी महत्वाकांक्षा जो आगे तो बढ़ाये, पर साथ ही आकस्मिकता के प्रदर्शन में सजग हो, व्यक्तियों या कार्यों के बारे में तात्कालीन निर्णय के समय मर्यादित व्यग्रता—ये सब ऐसे गुण हैं जिनके बिना किसी प्रधानमन्त्री का काम नहीं चल सकता।”⁴

1 Eloquent first, then knowledge, thirdly toil and lastly patience "

—Pitt the Younger

2 "His Supreme qualities must be imminent alertness to all danger's not a drifter, a wide ranging knowledge ability, not over especialization or ignorance, and capacity for immediate and lasting anxiety, nerve, not inertia "

—Foner

3 "Since his personality and prestige play a considerable part in moulding public opinion, he ought to have something of the popular appeal of a film actor and he must take some care over his make up like Mr Baldwin with his pipes and Mr Churchill with his cigars Unlike a film actor, however, he ought to be a good inventor of speeches as well as a good orator Even more important perhaps his microphone manner Finally It is essential that he should be able to retain the loyalties of his political friend "

—Jennings

4 "Discretion, dexterity, the power to rule man, above all, in that power, the knowledge of what man can be trusted, the capacity for effective statement the instructive judgement that while it is a head of party and public opinion, is never so far a head that it cannot be followed with in a sense of ease, an ambition that drives, and is yet cautious in the display of its urgency, a relentlessness at the margins whose decision, whether about men and measures are urgent, these are the qualities no Prime Minister can do without "

—Lasky

प्रधानमंत्री के अधिकार और कर्तव्य (Powers and functions of the Prime Minister) —सम्राट् एक वैकल्पिक प्रधान है। व्यवहारत इसकी समस्त शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल द्वारा होता है जो अततोगत्वा प्रधानमंत्री के हाथ में चला जाता है। वस्तुतः, प्रधान मंत्री के हाथ में ही शासन की समस्त शक्ति रहती है। वह ब्रिटिश संविधान की कुंजी है। डा० जेनिंग्स उसे "संविधान की आधारशिला" कहते हैं। यद्यपि उसकी शक्तियां विधि विहित नहीं हैं, फिर भी वे इतनी अधिक हैं कि विश्व के किसी भी संवैधानिक शासक का उतनी शक्तियां प्राप्त नहीं। प्रीज्ज ठीक कहता है कि "उसकी आपचारिक शक्तियां एक अनियंत्रित शासक की-सी दिखाई देती हैं।" ¹

शक्तियों के स्रोत —प्रधानमंत्री की शक्तियों का उल्लेख करने से पहले उसके स्रोत (Source) की ओर हम ध्यान देंगे। उसकी शक्तियों के मुख्यतः दो स्रोत हैं—विधि, यद्यपि इसका आधार अभिसमय है और विजित दल के नेता की स्थिति। विगत शताब्दियों में सम्राट् शासन का वास्तविक अधिकारी था, लेकिन समयपरत उसकी शक्तियां नाउन को हस्तांतरित हो गयीं और उन्होंने रूढ़ियों का रूप ले लिया। नाउन के अतगत शक्तियों का वास्तविक प्रयोगकर्ता मंत्रिमण्डल तथा उसका प्रधानमंत्री है। इस प्रकार प्रधानमंत्री सम्राट् के स्थान पर देश का वास्तविक शासक बन गया है। उसकी शक्तियों का प्रमुख आधार दलगत राजनीति का विकास है। वह बहुमत दल के नेता के रूप में प्रणामनी रहता है। जबतक लोक-सभा में उसके दल का बहुमत है, वह अनियंत्रित रूप से शासन करता है। प्रधान मंत्री के साथ पूरे दल का भाग्य बँधा रहता है, इसलिए दल के सदस्यों का उसे पूर्ण समर्थन प्राप्त होता है। उसकी शक्तियों के एक जय स्रोत का भी उल्लेख किया जा सकता है। आजकल सामान्य जनता सदैव को सदेहात्मक दृष्टि से देखन लगी है कि वह विशेष हितों की प्रतिद्वन्द्विता का द्योतक है जब कि प्रधानमंत्री सामान्य हितों का रक्षक है। प्रधानमंत्री की स्थिति दल-मगठन के फलस्वरूप इतनी दृढ़ होती है कि वह व्यक्तिगत तथा वर्गीय हितों में कम प्रभावित होता है और समस्त जनता के हितों को समर्थन और सुलझान का प्रयत्न करता है। अतः सामान्य जनता के नेतृत्व लिए प्रधानमंत्री की चार टक्करी लगाये रहती है। जनता का यह समर्थन प्रधानमंत्री का बहुत शक्तिशाली बना देता है।

(1) मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र स्थल —प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र (Centre of formation, life and death) है। प्रधानमंत्री पद की वागडार संभालने के बाद उसका पहला कर्तव्य होता है, मंत्रिमण्डल का निर्माण करना। प्राविधिक रूप से अथ मंत्रियों की नियुक्ति राज्य के प्रधान अथवा मन्त्रालय द्वारा होती है लेकिन अनौपचारिक रूप से प्रधानमंत्री ही उन्हें नियुक्त करता है क्योंकि उनके परामर्श पर सम्राट् उन्हें मंत्रिमण्डल में शामिल करता है। साधारणतया मन्त्रालय प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिपरिषद के सदस्यों की सूची को बिना हिवक स्वीकृत कर लेता है। तावपि यह कि प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण में बहुत कुछ स्वतंत्र है लेकिन प्रधानमंत्री के साथ भी कुछ व्यावहारिक प्रतिबंधों से बंधे हुए हैं। उसे यह शक्ति

1 "His formal powers resemble closely those of autocrat" —Greeke

पडता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य उसके मन्त्रिमण्डल में आ जायें। कभी कभी तो उसे एते व्यक्तियों का भी मन्त्रिमण्डल में रखना पडता है जिन्हें वह नहीं चाहता और जिन्हें नहीं रखने से शासन सकट में पड सकता है। इसके अतिरिक्त, उसे विभिन्न वर्गों, विभिन्न धर्मों, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिज्ञों, आदि के प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखना पडता है। इतना ही नहीं, दल या ससद् के बाहर के व्यक्ति को भी वह मन्त्रिमण्डल में स्थान दे सकता है, यदि उसे किसी विशेष काम के लिए विशिष्ट समझे। उदाहरणस्वरूप, १९०३ ई० में बाल्फोर (Balfour) ने उपनिवेश-मन्त्रत्व लाड मिलनर (Lord Milner) का उम समय दे दिया जबकि वह दक्षिणी अफ्रीका में उच्चायुक्त था और जबकि उसे बिल्कुल ससदीय अनुभव नहीं था। मैकडानल्ड (Macdonald) ने मन् १९२४ ई० में किसी भी दल से असम्बद्ध, भारत के अवकाश प्राप्त वायसराय लॉर्ड चेलम्सफोर्ड (Lord Chelmsford), का नौसैनिक मन्त्री का पद दिया। १९२४ ई० में अनुदारवादियों के विरोध के बावजूद वाल्डविन ने चर्चिल को वित्तमन्त्री नियुक्त किया। इस प्रकार यह प्रधानमन्त्री ही नियम करता है कि मन्त्रिमण्डल में कितने मन्त्री हों और उसमें कौन कौन मन्त्री लिय जायें। वास्तव में, शासन के निमाण में प्रधानमन्त्री को पूरी छूट रहती है—“इस सम्बन्ध में न तो ससद् न दलीय कायपालिका ने ही उसके ऊपर दबाव डाला है।”¹

प्रधान मन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का निमाण ही नहीं करता है, बल्कि उसे जीवन देता है तथा गति प्रदान करता है। मन्त्रियों के बीच विभाग का वितरण प्रधान मन्त्री ही करता है। यदि कोई अनुभवी राजनीतिज्ञ न चाहे तो किसी विभाग का अस्वीकृत भी कर सकता है, बशर्ते कि उस दल में उसका इतना सम्मान एवं सम्मान प्राप्त हो कि शासन को उसकी सेवाएँ अत्यावश्यक हों और दल के लिए भी ऐसा व्यक्ति मन्त्रित्व होना अर्थुद्धिमत्तापूर्ण हो। साधारणतः विभागों के वितरण में सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री का नियम अंतिम होता है। पद की अस्वीकृति का अर्थ हो सकता है, सिर्फ उस ससद् काल के लिए ही नहीं अपितु सदा के लिए शासनाधिकार में वंचित रहना। सर राबर्ट हॉन सफल वित्त-मन्त्री ने जब वाल्डविन द्वारा दिये गये श्रम-मन्त्रालय का प्रधान बनना अस्वीकार कर दिया तो भविष्य में फिर कभी किसी पद के लिए उनके नाम पर विचार ही नहीं किया गया। इतना ही नहीं, प्रधानमन्त्री यह भी देखता है कि प्रत्येक मन्त्री की देख रक्ष में सब विभाग ठीक से काय कर रहे हों या नहीं। समस्त प्रशासन का मुखिया होने के नाते वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। इसके अलावे प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठक का सभापतित्व करता है। वह मन्त्रिमण्डल की सारी कायवाहियाँ या संचालन करता है। मन्त्रिमण्डल की कायविधि (Agenda) पर उसका नियंत्रण होता है। मन्त्रिमण्डल के नियम तथा नीति निर्धारण में प्रधान मन्त्री का ही सर्वोपरि हाथ रहता है। जो भी मन्त्रिमण्डल का नियम मतदान द्वारा होता है, लेकिन अन्ततः प्रधानमन्त्री का परामर्श ही निणायक होता है। बद कमरे में मन्त्रियों में आपसी मतभेद हो सकते हैं किन्तु अन्त में सभी को एकमत होना पडेगा क्योंकि समस्त दल की परस्पर-अधीनता को सुरक्षित रखने के लिए आवश्यक है। सच

1 'The British Prime Minister has never been under any sort of direct dictation either from Parliament or from a Party Executive in making up his Government,'

पूछा जाय तो परम्पर-असहमति और त्रिरोध की सम्भावना बड़ा नम है। यदि दो मंत्रियों अथवा दो विभागों में मतभेद हो जाय तो वह अपनी बातचीत द्वारा अथवा प्रधानमंत्री की मध्यस्थता द्वारा तय हो सकता है। यदि मंत्रिमंडल के विचार विमर्श में मतभेद उत्पन्न हो जाय तो मंत्रिमंडल का प्रधान एव दल का नेता होने के कारण प्रधानमंत्री की स्थिति इतनी सुदृढ़ होती है कि वह कुछ-कुछ निर्णय कर देता है। मंत्रिमण्डल के सदस्य वाद विवाद के लिए भी जो विषय विचारार्थ प्रस्ताव करते हैं उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करने की स्वतंत्रता प्रधानमंत्री का ही रहती है। व्यवहारतः, प्रत्येक मंत्री किसी मुख्य प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से पूर्व प्रधानमंत्री की राय अवश्य लेता है और उसकी सहायता-याचना करता है। थोड़े में, प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का पथ-प्रदर्शक है। यह प्रधान होने के नाते सभी मंत्रालयों की नीतियों का समन्वय करता है। वह शासन रूपी व्यापार का प्रमुख प्रबंधक है। वह ममन्त शासन के कार्यों की देखभाल करता तथा शासन के विविध त्रिया-वस्त्रापी को एक दूसरे में सम्बद्ध कराना है। इस प्रकार यह प्रधानमंत्री का कर्तव्य है कि वह देवे कि प्रत्येक विभाग की गाड़ी गतिशील रहे। उसका काय बहुत ही जटिल है। वह मंत्रिमण्डल को सिर्फ जीवन ही नहीं देता, बल्कि उसे जीवन रखन का भी प्रयत्न करता है तथा गतिशील बनाना है।

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का सिर्फ, निर्माता तथा पालनकर्ता ही नहीं, बल्कि सहारकर्ता भी है। सभी मंत्रियों का भविष्य उसी के साथ बंधा हुआ है। प्रधानमंत्री के साथ ही अय मंत्री भी तैरते या डबते हैं। उसके त्यागपत्र के साथ पूरी मंत्रिपरिषद् भंग हो जायगी। इसके अलावा उससे असहमति होनेवाले अय मंत्री को त्यागपत्र द्वारा पद-त्याग करना पडता है। उदाहरणार्थ, १९२२ ई० में भारत मंत्री श्री माटेग्यू को महयोगिया के परामर्श के बिना एक आवश्यक घोषणा करने के कारण मंत्रित्व त्यागना पडा था। उसी प्रकार १९३५ ई० में सर सैमुएल होर को स्वतंत्र वदेशिक नीति के कारण पद-त्याग करना पडा था। इसी तथ्य को रावर्टपीन ने इन शब्दों में स्पष्ट किया है, "साधारणतः यदि प्रधानमंत्री तथा उसके एक मंत्री में गहुरा मतभेद उत्पन्न हो जाय और यदि वह मतभेद मंत्रियों में बातचीत द्वारा तय न हो सके तो इसका फल यह होगा कि मंत्री को हटाना पडेगा, प्रधानमंत्री को नहीं।" यदि प्रधानमंत्री का यह विश्वास हा जाय कि किसी मंत्री-विशेष के मंत्रिमंडल में रहन में समस्त मंत्रिमंडल की कायश्रमता, योग्यता, ईमानदारी तथा शासन की नीति पर कुप्रभाव पडने की आशंका है तो वह समस्त शासन के मुखिया होने के नाते अपन उस साथी से त्यागपत्र माग सकता है। या तो विधि के अनुसार मंत्रियों को विमुक्त (Dismiss) करन का अधिकार मन्त्राट्टा का विशेषाधिकार है, लेकिन व्यवहारतः यह परम्परा बन गयी है कि इस अधिकार का प्रयोग वह प्रधानमंत्री की मन्त्रणा पर करेगा। अतः मंत्रियों की नियुक्ति का अधिकार प्रधानमंत्री का अधिकार है। यहाँ एक उल्लेखनीय प्रथा यह है कि कोई भी मंत्री लोक-हित के लिए ही मंत्री पद पर आमोन रह सकता है। इसलिए यदि किसी मंत्री का यह जान हो जाता है कि उसने

I Under all ordinary circumstances if there were a serious difference of opinion between the Prime Minister and one of his colleagues and the difference could not be reconciled by amicable understanding the result would be the retirement of the colleague, and not of the Prime Minister

पनामीन रहा से लोक-अहित की सम्भावना है या जनमन उमके विरुद्ध है तो उमका यह पुनीत तत्त्व्य हा जाना है कि वह त्याग पत्र दे दे। मंत्रिया न इस परम्परा का पानन भी किया ह। उदाहरणाय मि० लोवे (Mr Lowe) तथा मि० एरीटन (Mr Aryton) ने सन १८७३ ई० म त्याग-पत्र दिया, कर्नल सीली (Colonel Seely) ने १९१४ ई० मे त्याग-पत्र दिया, मि० माटेग्यू (Mr Montague) तथा मि० आस्टिन चेम्बरलेन (Mr Austen Chamberlain) ने १९१७ ई० मे त्याग-पत्र दिया, सर सैम्युएल होर (Sir Samuel Hoare) न १९३५ ई० मे त्याग-पत्र दिया, और एन्थोनी इडेन (Anthony Eden) ने १९५६ ई० म पद त्याग किया तथा प्रोफ्यूमो ने १९६३ मे।

इस प्रकार प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र-बिन्दु है। वह मंत्रिमण्डल का विभाणकता, पात्रावर्त्ता तथा महाराजा है, अर्थात् ब्रह्मा, विष्णु तथा महेश है। मंत्रिमण्डल रूपी महाराज की आधारगिला है, मंत्रपरिषद का वह कुली है। लेकिन अमेरिका न राष्ट्रपति की तरह मंत्रिमण्डल का मालिक नहीं है, मंत्रिमण्डल के अय सदस्य उसके नीतर नहीं, बल्कि सहयोगी हैं। प्रधानमंत्री तथा उमके सहयोगिया म क्या सम्बन्ध है, इसे विद्वानो न विभिन्न रूप म व्यक्त किया है। लार्ड-मॉर्ले 'मम-कक्षो में प्रथम' (Primus inter pares) कहा था। उसका कहना था कि यद्यपि प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगी सामान्यत एक समान होते हैं, उसके सभी निश्चय एक मत से किये जाते हैं और वे भाईचारे मे मिलकर काम करते हैं, तथापि प्रधानमंत्री की एक मत से विशेष स्थिति होती है। वह अपने समान पद वाले सहयोगियो मे प्रमुख होता है और जबतक वह अपने पद पर आभीत रहता है वह विशेष स्थिति तथा आधार-सत्ता का प्रयोग करता है।¹ लेकिन ब्रिटिश उदारवादी लया गम्जे म्योर इस विचार मे सहमत नहीं है। उसकी राय में, प्रधान मंत्री को साम य व्यक्तियों मे प्रथम कहना सर्वथा भ्रममूलक है क्योंकि वह अपने सहयोगियो को नियुक्त करता तथा पदच्युत कर सकता है। विधि मे नहीं, लेकिन व्यवहार म वह राज्य का कार्यकारी प्रधान है, जिसकी शक्तियाँ इतनी व्यापक है जितना कि विश्व के किसी भी सर्वैधानिक शासक, यहाँ तक अमेरिकन राष्ट्रपति को प्राप्त नहा।² मॉर्ले की उपमा म उत्तम सर विलियम हारकोट (Sir William Harcourt) का लैटिन वाक्यांश "नक्षत्रो के बीच चन्द्रमा"³ है। किन्तु यह वाक्यांश भी प्रधानमंत्री

1 Although in Cabinet all its members stand on equal footing, speak with equal voice and on rare occasion when a division is taken are counted on a fraternal principle of one man and one vote yet the head of the Cabinet is Primus inter pares and occupies a position which so long as it lasts is one of exception and peculiar authority"
—Lord Morley

2 'The phrase, Primus inter pares is nonsense, as applied to a potentate who appoints and can dismiss his colleagues. He (the Prime Minister) is, in fact, though not in law, the working head of the state, endowed with such a plenitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses, not even the President of the United States"
—Ramsay Muir

3 "Inter Capstellas luna minores" (a moon among the lesser stars.)

तथा क्षय मन्त्रियों के बीच नहीं सही स्थिति का मूल्यांकन करने में समाप्त है। डॉ० जेनिंग्स का कहना है कि "प्रधान मंत्री केवल समान श्रेणी वाले में प्रथम ही नहीं है और न केवल हार्कोर्ट के शब्दों में, सितारों के बीच चन्द्रमा ही है? वह सूर्य के सदृश है, जिसके चारों ओर ग्रह घूमते हैं।" जेनिंग्स का कथन बहुत सही है। वास्तव में, प्रधानमंत्री मूल है जिसके चहुँओर मन्त्री रूपी उपग्रह चक्कर घाटते हैं।

लेकिन इसका अभिप्राय यह नहीं कि प्रधानमंत्री अधिनायक ही मकता है। यद्यपि वह मन्त्रियों को नियुक्त करता तथा शासन में स्थान देता है, फिर भी उसके प्रति नहीं, बल्कि वे उसके प्रति उत्तरदायी हैं। उसके साथ अधिनायक की तरह व्यवहार नहीं कर सकता है, बल्कि उसे उहू अपने साथ लेकर चलता है। प्रधानमंत्री उसके विचारों को उपेक्षा नहीं कर सकता और न उनमें स्वामी की तरह घातघात ही कर सकता है। फाइनेर का कहना है कि "यह मानना ही पड़ेगा कि प्रधान मन्त्री कोई सीजर नहीं है और न उसका साथी ऐसा है जिसे चुनोती नहीं दी जा सके। उसका विचार भी अनुसूचनीय नहीं है। उसकी सत्ता का एकमात्र आधार यह है कि वह राष्ट्र को कितनी सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वन्द्वी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।" उसकी प्रतिष्ठा का आधार उसके दल का समर्थन है। लास्की ने ठीक ही कहा कि "दल संगठन के प्रसंग में उसकी शक्ति उसके प्रभाव पर आधारित है।" सारांश में, प्रधानमंत्री किसी सहयोगी का विषय कर नहीं, बल्कि समझा-बुझाकर अपने विचारों को मनवा सकता है। उसकी शक्ति अनुशासनिक के साथ साथ नैतिक भी है। अतः उसे सहयोगियों के प्रति घुट्ट, कठोर, अकुशल तथा जयाय-पूर्ण नहीं होना चाहिए, अथवा दल की एकता को धक्का पहुँचेगा और फलस्वरूप उसका भविष्य भी अधकारमय हो जायगा।

(ii) दल का नेता — शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता (Party Leader) होता है। देश में उसका सर्वोच्च शक्ति का बड़ा राज यह है कि वह विजित दल का नेता होता है। दल का नेता होने के नाते ही वह शासन का प्रबन्ध होता है। इस स्थिति में उसका व्यक्तित्व सावजनिक रूप ले लेता है। रडियो, काटून, प्रेस आदि द्वारा जनता के समक्ष उसके व्यक्तित्व का विवरण प्रस्तुत किया जाता है। वह दल का प्रतीक माना जाता है। उसके विरुद्ध ऊंगली उठाना दल के साथ विश्वासघात माना जाता है। वह दल की एकता का प्रमुख स्तम्भ है। प्रधान मन्त्री के भविष्य के साथ दल का भविष्य बंधा रहता है। सामान्य निवाचन (General Election) उसी के व्यक्तित्व को केन्द्र बनाकर

1 'He is not merely primus inter pares He is not even as Harcourt said, inter capstelas lupae minores He is rather a sun round which planets revolve' — Jennings

2 'The Prime Minister is not Caesar' He is not unchallengeable oracle His views are not dooms He is always on sufferance and its terms are whether he can render inpubitably useful services At any time a rival may supplant him' — Finer

3 'His authority is a matter of influence in the context of party structure' — Laski

लडा जाता है। इसीलिए यह कहना ठीक ही है कि सामान्य निर्वाचन ही प्रधानमन्त्रियों के बीच जनमत सग्रह (Plebiscite) है। ग्लैडस्टोन ने १८५७ ई० के सामान्य निर्वाचन के ऊपर प्रकाश डालते हुए कहा था कि यह १८७४ ई० के जैसा सामान्य निर्वाचन नहीं है, जबकि पिट ने देश में अपील की थी कि क्या फ्राउड को अल्पमत वाले शासन का दास रहना चाहिये। न यह निर्वाचन १८३१ ई० के निर्वाचन की तरह है जबकि ग्रे ने सुधारों के ऊपर जनमत मागा था, न यह निर्वाचन १८५२ ई० जैसा है जबकि निर्वाचन व्यापार-संरक्षण के आधार पर टाडा गया था। देग को इस (१८५७ ई०) सामान्य निर्वाचन में नीति के बारे में तय करना नहीं था, बल्कि केवल यह तय करना था कि देश पामस्टन को प्रधानमंत्री चुनेगा या नहीं। १८८० ई० के सामान्य निर्वाचन में यह तय करना था कि देश लाड बेक-सफील्ड को प्रधानमंत्री बनाना चाहता था या ग्लैडस्टोन को। १९४५ ई० के सामान्य निर्वाचन में अनुदार दल ने नहीं, बल्कि चर्चिल ने व्यक्तिगत रूप से देश में अपील की। प्रत्येक भाषण भवन में प्रधानमंत्री की तस्वीर टांग दी गयी थी जिसके नीचे ये शब्द लिखे थे—“इसको युद्ध का अधूरा काम पूरा करने दो” और उसके नीचे छोटे अक्षरों में निम्नलिखित अमंगत आदेशात्मक शब्द जुड़े हुए थे “युद्ध जय क्षति को वोट दो।” अनुदार दल ने चुनाव घोषणा-पत्र भी प्रकाशित नहीं कराया, किन्तु चर्चिल ने अपना चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशित कराया, जो ‘मै’ शब्द से प्रारम्भ होता था। निर्वाचन का नारा था “चर्चिल या लास्की” जिसमें लास्की का विशेष रूप से शैतान बताया गया था। १९६६ ई० का आम चुनाव विल्सन एव हीथ के बीच था न कि अनुदार दल और मजदूर दल के बीच। निर्वाचन द्वारा प्रधानमंत्री राष्ट्र का प्रतीक बन जाता है। उसके व्यक्तित्व में दल की प्रतिष्ठा तथा शक्ति समाहित हो जाती है। इन कारणों से दल के अंतर्गत कोई भी व्यक्ति उसे पदच्युत करने में सफल नहीं हो सकता है। एकबार प्रधानमंत्री हो जाने के बाद दल यात्र के जरिये उसे नता-पद से निवाल फेंकना मुश्किल हो जाता है, जिन प्रकार बचन और उसके अनुयायी इटली को तथा चर्चिल और उसके अनुयायी नर्विनी चेम्बरलेन को पदच्युत करने में असफल रहे। वस्तुतः प्रधानमंत्री के व्यक्तित्व पर ही दल टिका रहता है। वक्त मान प्रधानमंत्री विल्सन के व्यक्तित्व का ही परिणाम है कि दो मतों के बहुमत पर भी मजदूर दल की सरकार लगभग दो वर्षों तक टिकी रही। अज्ञान-से-अज्ञान व्यक्ति भी १०, डाउनिंग स्ट्रीट का जानता है, लेकिन अर्थ मंत्रिया या राजनीतिज्ञों के बारे में कोई चिन्ता नहीं करता। निष्कपत बहुमत दल के नता होने के कारण प्रधानमंत्री की स्थिति बहुत ही शक्तिशाली हो जाती है।

(iii) लोकसभा का नेता — प्रधानमंत्री ससद् का, आजकल मुख्यतः लोक सभा का, नेता (Leader of the Commons) होता है। लाड-सभा में वह किसी को नियुक्त कर देता है जो उम सदन में उसका प्रतिनिधित्व करना है। लोक-सभा में इस प्रकार प्रतिनिधि की नियुक्ति की प्रथा है, लेकिन व्यवहारतः प्रधानमंत्री ही जनप्रिय सदन का नेतृत्व करता है। मंत्रिमण्डल का अर्थ कोई सदस्य प्रधानमंत्री की तरह लोकसभा में समस्त मंत्रिमण्डल का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता है। शासन की नीति से सम्बन्धित अन्तिम तथा अधिवृत्त भाषण प्रधानमंत्री का ही होता है। सरकार की नीति तथा काय के बारे में प्रमुख भाषणाएँ प्रधानमंत्री

द्वारा ही होता है। लोक-सभा में अविभागीय तथा आलोचनात्मक समस्याओं पर प्रश्न प्रधानमंत्री से ही पूछे जाते हैं, किसी साथी द्वारा दिये गये भाषण से उत्पन्न गलतफहमी को तुरंत दूर करने का कार्य उसी का है। अपने भाषियों के भाषण में इस प्रकार सुधार लाने का अधिकार सिर्फ प्रधानमंत्री का है अन्य किसी मंत्री को नहीं। प्रधानमंत्री ही लोक सभा में महत्त्वपूर्ण विषयों पर अंतिम मुक्कता (Ultimate Oracle) तथा नीति स्रोत (Fountain of Policy) है।

लोक सभा के संचालन में भी प्रधानमंत्री नेतृत्व प्रदान करता है। वह व्यवस्थापिका का प्रभू होता है। वह व्यवस्थापन का नीति निर्धारण कर सदन का पथ-प्रदर्शन करता है। सभी सरकारी विधेयक उसके निरीक्षण में तथा उसके परामर्शानुसार तैयार किये जाते हैं। वापिस आये हुए विधेयकों को तैयार करने में प्रधानमंत्री का बहुत बड़ा हाथ रहता है। लोक-सभा में व्यवस्था रखने के लिए वह अध्यक्ष की महामता करता है। दलीय सचेतक द्वारा वह दल के सदस्यों का आवश्यक जादेश देता है। वह सदन का समय-विभाजन तथा कार्यक्रम तैयार करता है। सरकारी और निजी कार्य का समय निर्धारित करता है। मुख्य सचेतक की सहायता से वह सदन का समय सूचक कार्य निदिष्ट करता है और विरोधी दल के परामर्श से प्रत्येक कार्यवाही के लिए समय निर्धारित करता है।

समस्त सम्बन्धित प्रधानमंत्री की अन्य महत्त्वपूर्ण शक्ति लोक-सभा का विघटित करने की है। प्रधानमंत्री सम्राट को लोक सभा को भंग करने का परामर्श दे सकता है और सम्राट साधारणतया उसे जस्वीकार नहीं कर सकता। पिछले एक सौ वर्षों में सम्राट ने ऐसा कभी नहीं किया है। प्रधानमंत्री के हाथ में यह बहुत ही शक्तिशाली हथियार है जिससे द्वारा वह लोकसभा के सदस्यों का अनुशासित तथा नियन्त्रित करता है।

(iv) सम्राट और मन्त्रिमण्डल के बीच में कड़ी — प्रधानमंत्री जनताधारण के महत्त्व को जाना था सम्राट तक पहुँचाने का माध्यम (link) है वह सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल का एक-दूसरे से सम्बन्ध करनेवाली कड़ी का काम करता है। प्रारम्भ में “प्रधानमंत्री की उपेक्षा कर” अन्य मंत्री सम्राट से सीधा सम्पर्क स्थापित कर लेते थे, लेकिन आजकल यह परम्परा स्थगित हो गयी है कि सिर्फ प्रधानमंत्री ही सम्राट का शासन सम्बन्धी सूचनाएँ दे सकता है, यहाँ तक कि विमुक्त विभागीय मामलों में भी प्रधानमंत्री ही माध्यम का काम कर सकता है। मन्त्रिमण्डल मन्त्रिवाचय मन्त्रिमण्डल के विषयों को लिपिबद्ध करता है और वहीं उसकी नबल सम्राट को भेजता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के अन्य कार्यालयों तथा विभागों की सूचना प्रधानमंत्री को प्रत्यक्ष सम्राट देना है। एक बार जहाँ प्रधानमंत्री ने सम्राट को इस सम्बन्ध में सूचना दी थी, फिर निम्नी अन्य मंत्री द्वारा इसका दुहराया जाना की आवश्यकता नहीं।” इस प्रकार प्रधानमंत्री सम्राट का प्रमुख परामर्शदाता है। आपात-काल में सम्राट सर्वप्रथम प्रधानमंत्री को ही तलाश लगाता है। यहाँ तक प्रधानमंत्री सम्राट के व्यक्तिगत जीवन के मामलों का भी नियन्त्रित करता है। सम्राट, भिन्न भिन्न सरकारी कार्यों में भाग लेगा साम्राज्य या सामुदायिक विभिन्न भागों की यात्रा करेगा आदि बातों का विषय प्रधानमंत्री ही करता है। स्टार्टिंग बाल-विन होने अपना अधिकार तथा कर्तव्य समझते थे। इसी अधिकार के अंतर्गत उन्होंने एडवर्ड जर्मन को भीमती सिम्पसन से विवाह नहीं करने की सलाह दी थी और मन्त्रिमण्डल में बाध काफी आगे बढ़ जाने पर परामर्श किया था। प्रधानमंत्री इस अधिकार

कार के द्वारा सम्राट को नियंत्रित करता है तथा शासन का वास्तविक प्रधान बन जाता है।

(v) अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि — अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश प्रधानमंत्री का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। वह वैदेशिक नीति पर पूरा नियंत्रण रखता है। यद्यपि विदेश विभाग उसके हाथ में नहीं रहता, फिर भी वैदेशिक नीति का वही निर्माणकर्ता है। फलतः विदेश मंत्री के काय कलापो पर बड़ी निगरानी रखता है, जैसे—चैम्बरलेन द्वारा इंडोनेशिया पर, चैम्बरलेन द्वारा हालीफॉक्स पर, मैक्डोनेल्ड द्वारा टेडरसन पर और चर्चिल द्वारा इंडोनेशिया पर। वैदेशिक नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण घोषणाएँ प्रधानमंत्री के द्वारा ही की जाती हैं तथा उसी शब्द ही अंतिम तथा अधिकृत माने जाते हैं। प्रधानमंत्री कभी कभी व्यक्तिगत रूप से महत्वपूर्ण सम्मेलन, उत्सव, डोमिनियनो तथा राष्ट्रमंडल के देशों के साथ अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार-विमर्श में भाग लेता है। लाड बीच-सफील्ड न बर्लिन की सभा में भाग लिया, लायड जॉन्स ने पेरिस के शांति-सम्मेलन में हाथ बँटाया, और नविल चैम्बरलेन के प्रयास के फलस्वरूप म्यूनिच समझौता हुआ, चर्चिल न तो द्वितीय महायुद्ध काल में छः बार राष्ट्रपति रूजवेल्ट से और दो बार स्टालिन से भेंट की, प्रधानमंत्री विल्सन को भी रोडेशिया की स्वतंत्रता सम्बन्धी समस्या को सुलझाने के लिए स्थिति से स्वयं मिलना पड़ा था। कई बार वे अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों, राष्ट्रमंडलीय प्रधानमंत्रियों के सम्मेलन तथा अन्य सम्मेलनों में भाग ले चुके हैं तथा अथ राज्याध्यक्षा से विचार-विमर्श के हेतु मिल चुके हैं। भारत तथा पाकिस्तान के बीच कच्छ युद्ध का वृद्ध कराने तथा तत्सम्बन्धी सीमा-विवाद को निबटारने की दिशा में उनका प्रमुख हाथ रहा। भारत-पाकिस्तान युद्ध (१९६५) के दौरान में भारत द्वारा लाहौर क्षेत्र में आक्रमण की विल्सन ने कड़ी आलोचना की। उनके भारत विरोधी रुख के चलते भारत तथा इंग्लैंड का सम्बन्ध अच्छा नहीं रह गया है। विरोधी दल के नेता ने भारत यात्रा (१९६६) के समय इसी कड़ी आलोचना की। राष्ट्रमंडलीय देशों के साथ मन्त्रिमंडल की आरंभ प्रधानमंत्री ही व्यवहार करता है। इस प्रकार प्रधानमंत्री ब्रिटिश राष्ट्र का अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि है।

(vi) सरक्षण और उपाधियाँ सम्बन्धी शक्ति — प्रधानमंत्री के पास सरक्षण तथा कृपा के अपार स्रोत हैं। उपाधियाँ प्रदान करना सम्राट का विशेषाधिकार है। लेकिन प्रधानमंत्री की सिफारिश पर ही सम्राट किसी को उपाधि दे सकता है या पीयर बना सकता है। किन्तु इस सम्बन्ध में कुछ एने भी अग्रवाद है, जैसे—ऑर्डर ऑफ सेंट माइकल एण्ड सेंट जॉन्स (Order of St Michael and St George), अथवा नौसेना, स्वलसेना एवं वायुसेना सम्बन्धी उपाधियाँ, जिसमें सम्बन्धित मंत्री सम्राट को तदर्थ सन्ता देते हैं। उपाधियाँ के अतिरिक्त सभी बड़े पदा पर नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री के द्वारा ही की जाती हैं। विश्व, राजदूत, यायाधीश, विभागीय प्रमुखगण, उपनिवेशों के गवर्नर, स्थायी आयोगों और वार्डों के मुख्य अधिकारी प्रधानमंत्री के ही कृपा-पात्र हैं। यद्यपि नियुक्तियों के सम्बन्ध में विभागीय मंत्रियों की राय ली जाती है, फिर भी प्रधानमंत्री का ही निणय अंतिम होता है। अतः, सिविल सर्विस पर वित्त मंत्रालय का नियंत्रण होता है और वित्त मंत्रालय के ऊपर प्रधानमंत्री का प्रथम लाड होने के नाते नियंत्रण रहता है।

(vii) आपातकालीन अधिकार (Emergency Powers) — प्रधानमंत्री को आपातकालीन अधिकार भी प्राप्त है। युद्ध, अथवा-संकट या अथवा इसी प्रकार के संकट के समय में उनकी शक्ति बढ़ जाती है। यद्यपि भारतीय संविधान की नाई ये विधि-विहीन नहीं है, फिर भी सुरक्षा कदम उठाने के लिए यह पूरे राष्ट्र की शक्ति को विपत्ति से लड़ने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि कार्यपालिका काकी शक्तिशाली बन जाय। द्वितीय विश्व-युद्ध के समय एक प्रजातंत्र राज्य में चर्चिल ने अधिनायकवादी राज्यों के हिटलर और मुसोलिनी से तम शक्ति का प्रयोग नहीं किया। आपातकाल में वस्तुतः सर्वैधानिक अधिनायकत्व की स्थापना हो जाती है, जिसका तानाशाह प्रधानमंत्री होता है। कभी कभी तो जल्दीबाजी में यदि कार्य करने से पहले विचार विमर्श का समय नहीं मिलता है तो उस कार्य को पूरा करने के बाद मन्त्रिमंडल की स्वीकृति ली जाती है, जैसे—लिनरैली ने स्वेज नहर में हिस्सा खरीदने के बाद उसे मन्त्रिमंडल के विचार-विमर्श के लिए पस्तुन किया। प्रधानमंत्री को युद्ध-कालीन स्थिति की चर्चा करते हुए कांटेर आदि न लिखा है कि "युद्ध संचालन के सम्बन्ध में" प्रधानमंत्री क्या करता है यह उसकी अपनी शक्ति और योग्यता पर निर्भर करता है। परन्तु यह स्पष्ट है कि पिछली शताब्दी की अपेक्षा उनका भाग अब अधिक व्यापक हो गया है। अपने परामर्शदाताओं पर यद्यपि वह सब एकमत भी है, तब भी मामले नहीं छोड़े जा सकते। जब सैनिक मामले राजनैतिक उद्देश्यों अथवा घरेलू आवश्यकताओं को प्रभावित करते हैं तो उसे स्वयं नियंत्रण करना आवश्यक है। प्रधानमंत्री ही केवल इस स्थिति में हाता है कि युद्ध संचालन के सब दृष्टिकोणों पर विचार कर उनका विदलेषण कर सके। कोई उसका स्थान नहीं ले सकता। नाई उसका उत्तरदायित्व ग्रहण नहीं कर सकता। सत्र सैनिक नियंत्रण करने में वह भाग नहीं लेता, परन्तु अन्तिम उद्देश्यों को निर्धारित करने में वह निश्चय ही भाग लेता है। युद्ध काल में शक्ति और उत्तरदायित्व के केन्द्रीकरण की आवश्यकता है। लॉर्ड जॉर्ज आर चर्चिल उत्तरदायित्व और शक्ति का केन्द्रीकरण कर सकने के कारण ही अत्यधिक कुशल युद्धकालीन प्रधानमंत्री रहे जाते हैं।" लॉर्ड जॉर्ज और चर्चिल दोनों ने अपने मन्त्रिमंडल का युद्ध के दौरान में पुनर्गठन किया। चर्चिल ने ता सुरक्षा मन्त्री के पद का निमाण कर स्वयं उस पद पर आसीन हो गया। वह युद्ध की गतिविधियों से अत्यधिक निकट सम्पर्क रखता था, 'चीफ जॉर्ज स्टॉफ' कमिटी का स्वयं नियंत्रण निदेशन करता था और वहाँ तब कि नौसैनिक योजनाओं, यातायात, खाद्य आपूर्ति, अन्तिम राष्ट्रीय वित्त आदि पर स्वयं नियंत्रण रखता था। उस प्रकार युद्ध काल में शक्ति उमने हाथों में केन्द्रित हो गयी थी। मई १९६६ में नौसैनिक कमिटी (Seaman) की हड़ताल के कारण प्रधानमंत्री विल्यम ने संकटालय को घाघणनी गी जितने अनुसर साक्षात् त आपात नियंत्रण तथा अथ अनिवाय गया था म तथा एन्डोनास जांच का सजा का भागी होता पडा है।

निष्पाद्यत कुछ उचितियाँ — प्रधानमंत्री की शक्तियाँ अपार तथा असीमित हैं। उनकी शक्ति का अन्तर्गत का समाप्त है। सिर्फ अन्तर यही है कि एक तानाशाह मनमान तरीके से अपनी शक्ति का प्रयोग करता है लेकिन प्रधानमंत्री स्थापित नियमों, प्रथाओं तथा अभिप्रेत अनुसरण का पालन करता है। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि प्रधानमंत्री को शक्ति मिली है। शक्ति बढ़ने पर शक्ति के अन्तर्गत के प्रभाव पर

निर्भर करती है। नाड ऑक्सफोर्ड एव एसक्विथ ने भी कहा है, “प्रधानमंत्री का पद वंसा ही बन जाता है जैसा कि उस पद का अधिकारी उसको बनाना चाहता है।”¹ प्रधानमंत्री की स्थिति का वर्णन विभिन्न विद्वानों ने अनेक रूपों में किया है। ग्लोडस्टोन का कहना है कि “प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल-रूपी भवन की आधारशिला है।”² लास्की कहता है, “प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, उसके कार्य एव उसके भंग करने का केन्द्रबिन्दु है।”³ जेनिंग्स की राय में “प्रधानमंत्री को सम्पूर्ण संविधान की आधारशिला कहना ही उपयुक्त है।”⁴ नीवेल कहता है कि “प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल-रूपी मेहराब की आधारशिला है।”⁵ वेजहॉट के शब्दों में, “ब्रिटिश संविधान के दक्ष भाग का प्रधान है।”⁶ गम्जे म्योर कहता है कि “मन्त्रिमण्डल राज्य-रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमंत्री उस यन्त्र का चालक है।”⁷ गैरियट के शब्दों में, “वह देश का राजनीतिक शासक है।”⁸ मुनरो ने कहा है कि “कोई भी व्यक्ति किसी अन्य मंत्री के निवास स्थान के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं जानता, परन्तु मूर्खाधिगज भी १०, डाउनिंग स्ट्रीट को जानता है।”⁹ लार्ड रोजवरी ने प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में इस प्रकार लिखा है, “प्रधानमंत्री महत्त्वपूर्ण व्यक्ति होता है। वह प्रत्येक विभाग के मंत्री का सहयोगी होता है और समस्त विभाग का अध्यक्ष भी। वह प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध में उत्सुक रहता है और सब में इधर-उधर घूमता रहता है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल रूपी सचालक मण्डल का मुख है, अधिकांश सरकारी नीति का निर्माता तथा मार्ग प्रदर्शक है। लेकिन जबतक विशेष आवश्यकता न पड़े तब तक विभागीय कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता।”¹⁰ फाइन्टर ने उसके वाया का

1 “The officer of the Prime Minister is what its holder chooses to make it — Lord Oxford and Asquith

2 “The Prime Minister is the keystone of the Cabinet Arch” — Gladstone

3 “The prime Minister is central to the formation, functioning and dissolution of the Cabinet — La ke

4 “It would be more accurate to describe the Prime Minister as the keystone of Constitution” — Jennings

5 “Keystone of the Cabinet Arch” — Lowell

6 “The Head of the efficient part of the British Constitution” — Bagehot

7 “The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State, and the Prime Minister is the steersman” — Ramsay Muir

8 “The political ruler of England” — Marriot

9 No one knows and no one cares where other Ministers dwell but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street — Munro

10 “The Prime Minister, who is the senior partner in other department as well as president of the whole, who occupies and vibrates through every part, is almost, if not quite an important figure. The prime Minister is the spokesman of the Board of Directors which is called the Cabinet who is the initiator and guidance of large course of public policy who does not unless specifically invoked interfere departmentally” — Robbery

विश्लेषण करने हुए कहा है कि "प्रधानमन्त्री की श्रेष्ठता इस बात से प्रकट होती है कि वह मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष ससद् का नेता सामान्य नीति से सम्बन्धित विषयों पर सम्राट से विचार-विनिमय की प्रमुख कड़ी, देश में दल का सर्वमान्य नेता तथा सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का मूर्तिमान रूप है।"¹ प्रधानमन्त्री की स्थिति उसके व्यक्तित्व पर निर्भर है, इसका वर्णन फाइनेर ने इन शब्दों में किया है, "वह जीवन पर दृढ़ता में अवस्थित है, लेकिन वह मजा हुआ सवार है या लुढ़कने वाले भाड़े क टट्टू के लायक है या फौजों और घुड़ दौड़ के घोड़े के लायक, यह उस पर निर्भर करता है।"² ये दिलचस्प उपमाएँ प्रधानमन्त्री की स्थिति को बहुत कुछ स्पष्ट कर देती हैं। निष्कर्ष में हम यह कह सकते हैं कि प्रधानमन्त्री ही देश का वास्तविक शासक है। जबतक लोक सभा में उसके दल का बहुमत है, वह निरंकुश शासक है, उसकी शक्तियाँ असीमित हैं, उसकी स्थिति सर्वोपरि तथा प्रतिद्वन्द्विताविहीन है।

४ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति

(The British Premier and the U S President)

मतैक्यता नहीं (Difference of opinion) - ब्रिटिश प्रधानमन्त्री और अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना एक अनुसूक्त पर राक्षक विषय है। सरकार के पृथक प्रकार तथा शक्तियों का लचीला रूप इस प्रकार की तुलना को जटिल बना देता है तथा विद्वानों में मतभेद नहीं हो सकता है। राम्जे म्योर के मत में 'ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ इतनी विस्तृत हैं कि विश्व के किसी अन्य सर्वप्रधानिक शासक को उतनी शक्तियाँ प्राप्त नहीं, यहाँ तक कि अमेरिकन राष्ट्रपति को नहीं।'³ दूसरी ओर ब्राइस ने कहा है कि 'अमेरिका के राष्ट्रपति का पद विश्व का सर्वोच्च पद है।'⁴ ऑग और रे की भी राय है कि "यूरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका का राष्ट्रपति विश्व का सबसे शक्तिशाली कार्यपालिका अधिकारी हो गया है।"⁵ लान्सी ने इन दोनों प्रतिकूल विचारधाराओं के मध्य का माग अपनाया है - "अमेरिका का राष्ट्रपति सम्राट से कम या वेशी दोनों है वह प्रधानमन्त्री से भी कम या वेशी दोनों है।"⁶ इस प्रकार प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति की स्थिति के विषय में विद्वान एकमत नहीं हैं फिर भी लान्सी का विचार सत्य के अधिक निकट है।

1 "Pre eminence of the Prime Minister is shown in securing the chairmanship of the Cabinet, the leadership of Parliament, his position as chief channel of communication with the crown on general policy and his acknowledged position in the country as leader of the party and embodiment of the highest political powers"

- Fisher

2 "He is firmly in the saddle but whether he is a good rider or a stumbler, more worthy of a pack than a charger or a race horse depends on him"

- Fisher

3 "The British Prime Minister is endowed with such a plenitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses not even the President of the U S A"

- Ranay Mur

4 "The greatest office in the world"

- Bryce

5 "European dictators apart, the American President has become the most powerful executive officer in the world"

- Ogg and Ray

6 "The President of the U S A is both more or less than the king, he is also both more or less than the Prime Minister"

- Laski

समानताएँ पहले हम इस पर विचार करेंगे कि दोनो पदाधिकारिया म तुलना क्यों की जाती है अर्थात् दोनो मे क्या समानताएँ (Similarities) है। दोना जनता के प्रतिनिधि होते है, दोनो प्रजातंत्र राज्यों म सर्वोसर्वा है, दोनो की शक्तियाँ व्यापक है, दोनो विद्व की दो महान् शक्तियों के कार्यपालिका-प्रधान है, दोना जनता के प्रति उत्तरदायी शासन के सचालन हैं और दानो युद्ध अथवा मकटफालीन अवस्था म असीमित अधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं।

अब हम अलग-अलग क्षेत्र पर विचार करेंगे और देखेंगे कि किस क्षेत्र मे कौन पदाधिकारी अधिक लाभदायक स्थिति मे है।

(i) लिखित और अनिखित स्थिति —सबप्रथम अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ विधि-विहित है, लेकिन ब्रिटेन के प्रधानमंत्री की शक्तियाँ अभिसमया और परम्पराआ पर आधारित है। अमेरिका के सविधान म राष्ट्रपति की शक्तिया का स्पष्ट उल्लेख कर दिया गया है, जिसका वह उल्लघन नहीं कर सकता है। इम अय मे उसका अधिकार क्षेत्र सीमित है। इसके विपरीत ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्तियों को विधि का रूप नहीं दिया गया है। इसलिए उसका अधिकार क्षेत्र लचीला है, वह समयानुसार घट-बढ सकता है, यहाँ यह याद रखना चाहिए कि लिखित होन के उपरान्त भी राष्ट्रपति की शक्तिया म लचीलापन आ गया है, क्योंकि सविधान निर्माण के बाद सन्निहित शक्तियों (Implied powers) अभिसमया के कारण उसकी शक्ति मे पर्याप्त विकास हुआ है फिर भी यहाँ ब्रिटिश प्रधानमंत्री स्पष्ट प्रतिबन्धों के अभाव मे राष्ट्रपति की तुलना म लाभदायक स्थिति मे है।

(ii) शक्तियों का पृथक्करण आर शक्तियों का समन्वय, सर्वैधानिक यत्र से सम्बन्धित दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि अमेरिका का सविधान शक्तियों के पृथक्करण (Separation of powers) के सिद्धान्त पर आधारित है, लेकिन ब्रिटेन का सविधान शक्तिया के समन्वय (Fusion of powers) के सिद्धान्त पर अवलम्बित है। फलस्वरूप राष्ट्रपति का अधिकार कायपालिका क्षेत्र तक ही सीमित है, विधायिका और न्यायपालिका पर उसका कोई नियंत्रण नहीं है। इसके अलावे नियंत्रण और सन्तुलन के सिद्धान्त के अन्तर्गत व्यवस्थापिका और याय पालिका राष्ट्रपति पर नियंत्रण रखती है। इसके विपरीत इंग्लैंड मे प्रधानमंत्री कायपालिका का वास्तविक प्रधान हाने के अनिश्चित विधायिका का भी नेता है और न्यायपालिका पर भी प्रभाव डाल सकता है। यह ससद के प्रति उत्तरदायी है तथा ससद का नेता होता है, लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति को कांग्रेस से कोई सम्बन्ध नहीं है भले ही वह अपत्यक्ष रूप से प्रभावित कर सकता है, यायानय उसने वायों को अवैध घोषित कर सकता है, लेकिन प्रधानमंत्री पर इस प्रकार का नियंत्रण नहीं है।

(iii) कार्यकाल —वाय-काल (Term) के सम्बन्ध मे राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री दानो एय दूसरे की तुलना मे कम या अतिव लाभदायक स्थिति मे है। राष्ट्रपति का वायकाल चार वर्षों का है। वह निर्वाचित समय के लिए पदासीन रहता है। या महाभियोग द्वारा उसे काँग्रेस पदच्युत कर सकती है, लेकिन व्यवहारन यह क्रीब-क्रीब असम्भव ही है। इस प्रकार राष्ट्रपति का पद चार वर्षों के लिए और दुबारा निर्वाचित होन पर आठ वर्षों के लिए सुरक्षित है। लेकिन ब्रिटिश प्रधानमंत्री का वाय काल लोक सभा को इच्छा पर निर्भर करता है। जिसना काल

प्रायः पाँच वर्षों का होता है। वह लोकसभा के विद्यमानपक्ष ही अपने पद पर रह सकता है। अतः जब तक लोकसभा में उमड़े दल का बहुमत है, उमड़े कोई गतरा नहीं है। इस प्रकार प्रधानमंत्री का गण-बाल अनिश्चित है और दूसरे पर आश्रित है। लेकिन एक अर्थ में वह लाभदायक स्थिति में भी है। वह लोकसभा को भग कर जनता का समयन करने के लिए पुनः चुनाव करवा सकता है और फिर से बहुमत प्राप्त हान पर प्रधानमंत्री रह सकता है। यदि लोकसभा का विश्वास उसे प्राप्त रहे तो वह राष्ट्रपति की तरह सिर्फ दो-चार नहीं, बल्कि कई-चार वर्षों तक सुरक्षित रूप से अपने पद पर रह सकता है।

(iv) प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता — एक दूसरे अर्थ में राष्ट्रपति प्रधानमंत्री को अपेक्षा उत्तम स्थिति में है। वेजहॉटने सरकार का दो भाग बतलाया है—‘प्रतिष्ठित’ (dignified) और ‘प्रवीण’ (efficient) ब्रिटिश प्रधानमंत्री सिर्फ ‘प्रवीण’ भाग का अधिकारी है। इनका कार्य सिर्फ शासन करना है। ‘प्रतिष्ठित’ भाग का प्रधान सम्राट् है। वह राष्ट्र का सर्वैधानिक प्रधान तथा प्रतीक है। सरकार के सौजन्यपूर्ण कार्यों को वही पारित करता है। इसके विपरीत अमेरिका के राष्ट्रपति में सम्राट् तथा प्रधानमंत्री दोनों के पद समाहित हैं। यह राष्ट्र का सर्वैधानिक प्रधान तथा कार्यकारी प्रधान दोनों है। यह सम्राट् के भावनामय पहलू को प्रधानमंत्री के निरन्तर परिश्रम से जोड़ता है। इस प्रकार प्रधानमंत्री केवल सरकार का प्रधान हान के अनिश्चित राष्ट्र का भी प्रधान है।

(v) मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध — मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध (Relations with Cabinet) में भी राष्ट्रपति स्पष्ट लाभदायक स्थिति में है। मन्त्रिमण्डल से अमेरिकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सम्बन्ध को बतलाते हुए लास्की ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के ‘दास’ हैं और प्रधानमंत्री के ‘महयोगी’ है। ब्रोगन ने इस स्थिति को और भी स्पष्ट कर दिया है, ‘राष्ट्रपति केवल ‘समकक्षों में प्रथम’ नहीं है, प्रधानमंत्री कितना भी शक्तिशाली क्यों न हो, परिस्थिति का पूरा स्वामी नहीं है जिस तरह में अमेरिका का राष्ट्रपति के परिवार में है।’¹ अमेरिका में मन्त्रिमण्डल को कोई सर्वैधानिक स्वीकृति प्राप्त नहीं है। लेकिन राष्ट्रपति अपनी सहायता के लिए एक समुदाय का संगठन करता है, जिसमें उनके राजनीतिक समर्थक तथा व्यक्तिगत मित्र रहते हैं। इसी समूह को मन्त्रिमण्डल कहा जाता है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तरह वह एक सर्वैधानिक तथा संगठित निकाय नहीं है। इसके सदस्य राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी तथा उसके दासवत् हैं। उनसे सलाह लेना या न लेना उनकी सलाह मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है। लास्की ने ठीक ही कहा है कि “मन्त्रिमण्डल सिर्फ वही है जो राष्ट्रपति होने देना चाहता है, यह उसका एक साधन मात्र है इसके सदस्यों को वह एक क्षण में बना सकता है और एक क्षण में मिटा सकता है।”² इस प्रकार राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल का पूरा स्वामी है। लेकिन

1 The President is no mere “primus inter pares” and no matter how the authority of an English Prime Minister is he is not yet the complete master of the situation as is the President in what is justly called the President’s family’
—Brogan

2 ‘The Cabinet is only what the President wants it to be, it is his tool, and as far as its members, a breath unmakes them as a breath has made’—Laski

इसके प्रतिबन्ध मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के हाथ बँधे हुए हैं, वह राष्ट्रपति की तरह उनका स्वामी नहीं है, बल्कि उनमें से एक है, वे उससे सहयोगी हैं, नीकर नहीं। यद्यपि वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन और मरण का वेद है, फिर भी उसे ममस्त मन्त्रिमण्डल के विचारानुसार चलना पड़ता है। अतः प्रधानमन्त्री की स्वतन्त्रता मन्त्रिमण्डल की सामूहिक शक्ति से बहुत ज्यादा प्रतिबन्धित हो गयी है।

लेकिन डा० फाइन्डर न कुछ ऐसी परिस्थितियों का उल्लेख किया है, जहाँ प्रधानमन्त्री लाभदायक स्थिति में है। प्रथम, प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक मुक्त है, क्योंकि अपने सहयोगियों की नियुक्ति वह अपनी सहायता के लिए करता है और वे सामान्य सिद्धांत के अंतर्गत सामान्य काय के लिए एक साथ बँधे हुए हैं। द्वितीय, प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक भाग्यशाली है क्योंकि उसे मन्त्रिमण्डल से निरन्तर सामूहिक सहायता मिलती है। तृतीय, ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अमेरिकन राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है, अगर वह ससद् का विध्वासपात्र बना रह सके और मन्त्रिमण्डल की ये स्थितियाँ विशेष दशावा की पूर्ति पर निर्भर करती ह, अमेरिका का राष्ट्रपति हर हालत में मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री से अधिक शक्तिशाली है।

(vi) व्यवस्थापिका से सम्बन्ध — जहाँ तक व्यवस्थापिका का प्रश्न है, प्रधानमन्त्री अधिक शक्तिशाली है। कार्टर, रैने और हर्ज ने भी कहा है कि “प्रधानमन्त्री को राष्ट्रपति से ऊपर इस अर्थ में निष्ठात्मक लाभ है कि विधायिका सभा उसके नियंत्रण में है।”¹ लास्की ने भी इन्हीं बातों को दुहराया है, “अमेरिका के राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की विधायिका स्थिति में अवश्य ही जलन होगी।”² ब्रिटिश प्रधानमन्त्री लोक-सभा के बहुमत दल का नेता होने के नाते प्रधानमन्त्री पद पर है अतः वह ससद् का नेता है। ससद् की बैठक बुलाना, उसकी कार्यवाहियों का संचालन करना, विधेयक पारित करना और उसे कानून का रूप देना, लोक-सभा को भंग करना आदि कार्यों का उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री पर ही है। जब तक उसके दल का बहुमत है, ससद् उसकी चेरी है, उसके आज्ञानुसार ससद् को चलाना ही होगा। लेकिन अमेरिका में बात ठीक उल्टी है। राष्ट्रपति कांग्रेस का सदस्य नहीं होता है, अतः वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह व्यवस्थापिका का नेता नहीं। कांग्रेस में बहुमत रहने के बावजूद राष्ट्रपति उसका स्वामी नहीं हो सकता है। ऐसा देखा गया है कि कांग्रेस के दोनों मदन स्वतंत्र सक्षीदार हैं और आपातकाल को छोड़कर प्रायः अपने मन के मुताबिक काय करत हैं। अतः विधेयक निर्माण में राष्ट्रपति का कोई हाथ नहीं रहता है। हाँ, यह कांग्रेस या किसी तरह से प्रभावित कर सकता है। लेकिन प्रधानमन्त्री की तरह उसको नियंत्रित नहीं कर सकता है। फिर भी वह तीन तरीकों से उसे नियंत्रित करने की चेष्टा कर सकता है—जनमत या अपील के द्वारा (Appeal to public opinion), वेटो (Veto) तथा मन्त्रिमण्डल (Patronage) के द्वारा। लेकिन इनका भी सीमित मन्त्रिमण्डल है। वाशिंगटन तथा जवाहरप्रिय बिन्दू रोशे एच स्टैडमैन (Roche and Stedman) के मतांश में, अपील करना ससद् के

1 “The decisive advantage which the Prime Minister has over the President is his control of the Legislature” — Carter

2 “The President of the United States must envy the position of a British Prime Minister”

कायक्षेत्र बहुत ही सीमित तथा अल्पकालिन है। कार्टर रैने और हर्ज (Carter, Ranney and Herz) के विचार में 'बीटो' एक नकारात्मक शक्ति है, किन्ती निश्चित योजना को काय रूप देने में यह सहायक नहीं है। अमेरिकन राष्ट्रपति ने इन हथकण्डों की तुलना में ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के पास काफी प्रभावशाली हथियार है, जिनमें द्वारा वह ससद् का नियंत्रण करता है। दस अनुशासन तथा ताकत सभा का भंग करने की शक्ति के द्वारा प्रधानमन्त्री ससद् को नियंत्रित तथा अनुशासन करता है। निष्कर्षतः विधायिका के क्षेत्र में प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से बहुत अधिक शक्तिशाली है। इसलिये राम्जे म्योर ने कहा है कि "लोक सभा में बहुमत पयन्त प्रधानमन्त्री जो कुछ कर सकता है, कोई राष्ट्रपति नहीं कर सकता।"¹

(vii) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार — कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार (Executive Powers) के बारे में रोशे और स्टैडमैन ने कहा है कि 'ब्रिटिश प्रधान मन्त्री अमेरिकन राष्ट्रपति से बहुत ज्यादा शक्तिशाली कार्यपालिका है।'² यहाँ शुरू में ही यह कह देना उचित होगा कि प्रधान मन्त्री की शक्तियाँ परम्परा की देन हैं, लेकिन राष्ट्रपति की शक्तियाँ संविधान में स्पष्ट उल्लिखित हैं। अतः कुछ क्षेत्रों में प्रधान मन्त्री को इतनी स्वतंत्रता प्राप्त है, जिनकी राष्ट्रपति को कभी नहीं हो सकती, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, नियुक्तियाँ, प्रशासन का पुनर्निर्माण इत्यादि। प्रधानमन्त्री लोक-सभा के विश्वासपत्र कायपालिका-सम्बन्धी नीतियों का एक माध्यम निर्णायक है। उसकी शक्ति लोक-सभा में उसके दल की शक्ति पर निर्भर करती है, जो जनमत पर आश्रित है। अतः जनमत के पक्ष में रहने पर प्रधानमन्त्री की शक्ति असीमित हो जाती है। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति पर कांग्रेस का नियंत्रण है। उसकी सधियों, नियुक्तियों तथा प्रशासन सम्बन्धी नियुक्तियों की स्वीकृति मिलने से लेनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस की समितियाँ मदा राष्ट्रपति के कार्य क्षेत्र में हस्तक्षेप करती रहती हैं। इस प्रकार राष्ट्रपति को कांग्रेस का समर्थन आवश्यक है जो ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के विपरीत दल के बहुमत में रहने का बावजूद विरोधी की आशा कर सकता है। अतः दल में बहुमत में रहने और जनता का समर्थन प्राप्त रहने पर प्रधानमन्त्री की कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति से बहुत ज्यादा बढ़ जाती हैं। यहाँ एक तुलनात्मक उदाहरण द्वारा दोनों पदाधिकारियों की स्थिति को स्पष्ट किया जा सकता है। अमेरिका का राष्ट्रपति उम्र छोड़े के समान है, जो एक सवार कांग्रेस के साथ ही पँतराबाजी कर सकता है, जबकि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तुलना उस छोटे से की जा सकती है जिसे उस छोटे फिर भी काफी विरतून मँगाने में धूमने की पूर्ण स्वतंत्रता दी गयी है, जिसकी सीमा ब्रिटिश जनता दल के माध्यम में निर्दिष्ट करती है।

यहाँ यह कहना अनुपयुक्त न होगा कि दस पत्र के चलते घरेलू और वैदेशिक मामला में प्रधानमन्त्री का समर्थन प्राप्त होता है जो उसे स्वतंत्र कार्यकारी प्रधान बना देता है। ब्रिटिश राष्ट्रपति को इस प्रकार का समर्थन प्राप्त नहीं हो सकता है। वैदेशिक मामला में राष्ट्रीय भावना दस-भक्ति तथा राष्ट्र प्रतिष्ठा की भावना राष्ट्रपति के हाथ का मजबूत बनाती है लेकिन घरेलू मामला में इस प्रकार का भावनापूर्ण समर्थन उस प्राप्त नहीं हो सकता है।

1 "For so long as his party commands a majority in the House of Commons he can do what no President can ever do" —Ramsay Muir

2 "The British Prime Minister is far stronger as an executive than is the American President," —Roche and Stedman

(viii) दल से सम्बन्ध - दल के दृष्टिकोण से भी ब्रिटिश प्रदान मन्त्री राष्ट्रपति की अपेक्षा लाभदायक स्थिति में है। प्रधानमन्त्री वास्तविक रूप में अपने दल का नेता है। दल के सदस्य उसके प्रति भक्ति-भाव रखते हैं उसका विरोध दल के प्रति विश्वासघात है। सामान्य निर्वाचन में प्रधानमन्त्री ही दल का नेतृत्व-विन्दु रहता है। थोड़े में, प्रधानमन्त्री दल का एकमात्र नेता है और इसी स्थिति में वह देश का मयशक्तिशाली व्यक्ति बन जाता है। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति को यह लाभदायक स्थिति प्राप्त नहीं। अमेरिका में दल संगठन बहुत ही ढीला-ढाला है तथा अनुशासन की कमी से राष्ट्रीय नेता के प्रति मदस्य में वह भक्ति-भाव नहीं रहता जो ब्रिटन में रहता है। अतः राष्ट्रपति के लिए दल शक्ति का माध्यम नहीं है और न ही दल के माध्यम में वह किसी पर विशेष प्रभाव ही डाल सकता है। फिर राष्ट्रपति की सफलता का चाप्रेस के चुनाव, समितियों के निर्माण तथा ऊँची नियुक्तियों पर निर्णायक प्रभाव पड़ता है। अतः दल-अनुशासन तथा नेता के प्रति मदस्य की भक्ति में विगत दिनों काफी वृद्धि हुई है। फिर भी अनुशासन की कठोरता तथा दल के महत्त्व में प्रधानमन्त्री का राष्ट्रपति की तुलना में पर्याप्त शक्तिशाली बना दिया है।

(ix) समन्वयकारी काय - एक अथ अथ में अमेरिका में राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री में तुलना की गयी है। राष्ट्रपति और प्रधानमन्त्री समन्वयकारक का काय (Conciliatory function) करने हैं। इस सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री का क्षेत्र बहुत ही सीमित है, जबकि राष्ट्रपति विस्तृत क्षेत्र में समन्वय का काय करता है। राष्ट्रपति समस्त महत्त्वपूर्ण समुदायों में बड़ी का काम करता है, प्रधानमन्त्री केवल दल के अंतर्गत विभिन्न हिस्सों के बीच समझौता करता है। इस प्रकार राष्ट्रपति की तुलना में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का समन्वयकारी क्षेत्र बहुत ही सीमित है। इसके कारण दल व्यवस्था तथा मौलिक सामाजिक दवाएँ हैं।

(x) न्यायानय से सम्बन्ध - इसका अतिरिक्त अमेरिका में न्यायालय राष्ट्रपति पर नियंत्रक का काय करता है, लेकिन ब्रिटन में वह प्रधानमन्त्री के प्रभाव क्षेत्र में जाता है। सर्वोच्च न्यायालय का राष्ट्रपति के कार्यों का संवैधानिक घोषित करने का अधिकार है। इस प्रकार प्रतिकूल ब्रिटन में प्रधान मन्त्री लाड चामलर तथा प्रिवी कांसिल के अन्य सदस्यों के द्वारा, जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं, न्यायपालिका को प्रभावित कर सकता है तथा न्यायपालिका के किसी भी निर्णय को संसद् द्वारा, जो उनके नियंत्रण में है, रद्द करवा सकता है।

निष्कर्ष - निष्कर्षतः यह कहना कठिन है कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री और अमेरिकन राष्ट्रपति में शक्तिशाली कौन है। दोनों एक-दूसरे से कम या বেশी हैं। लास्की का कहना है कि यह युद्ध के बाद सिर्फ चार राष्ट्रपति ही ब्रिटिश प्रधान मन्त्रियों की योग्यता के हुए हैं और मुनरो का कहना है कि वॉलपोल से चेम्बरलेन तक आधे प्रधानमन्त्री भी ब्राइग के अमेरिकन राष्ट्रपति के मापदण्ड तक न पहुँच सके हैं। सच पूछा जाय तो जैसा कि लास्की ने कहा है, "प्रत्येक ही शक्ति कुछ वातों में और कुछ समयों में एक दूसरे से अधिक है और यह सिर्फ परिस्थिति पर ही नहीं, बल्कि पदाधिकारियों की प्रकृति तथा शासन-काल पर निर्भर करती है।"¹

1 "The powers of each are greater than those of the other at some points and in some periods and also heavily dependent not only upon the nature of the times but the temperaments and techniques of the personalities involved"

भारत

मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय कहा जाता है।

मन्त्रिमण्डल के निम्नलिखित प्रमुख कार्य हैं — (i) नीति निर्धारण, (ii) राष्ट्रिय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण, (iii) शासन के विभिन्न विभागों का मार्गदर्शन तथा उनके कार्यों में समन्वय स्थापित करना, (iv) वितीय अधिकार, और (v) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार।

ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल की तानाशाही वासवा रतादा का एक महत्वपूर्ण विकास है। मन्त्रिमण्डल का तानाशाही को ब्यारया दा प्रकार में की जाना है प्रथम, मन्त्रिमण्डल का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत है। द्वितीय, लोक सभा मन्त्रिमण्डल का इच्छा तथा गैरत्व के अनुसार कार्य करता है। संक्षेप में, मन्त्रिमण्डल एक तानाशाही को भाति अनोमित शक्ति का उभोग करता है। मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का मुख्य निम्नलिखित कारण है — (i) दृढगन अनुशासन का कठोरता (ii) मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व, (iii) विधि निर्माण की शक्ति (iv) प्रशासकीय न्याय (v) समन्वय भग करने की शक्ति, (vi) संसदीय जीवन को स्थिति, (vii) राष्ट्रिय आपात, और (viii) संसदीय कार्य विधिशा। इस सम्बन्ध में निष्कर्ष यह है कि मन्त्रिमण्डल एक अधिनायक है, पर सर्वैधानिक एवं मर्यादित अधिनायक। संसदीय सहनशीलता, सदन की प्रयाण, संसदीय नियंत्रण अनुयायियों को पतिक्रियाएँ विरोधी दल एवं जनमत मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व को नियंत्रित एवं मर्यादित करती हैं।

ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री के पद का कोई औपचारिक आधार नहीं है। यह संवैधानिक विकास का परिणाम है। संविधानतः प्रधान मन्त्री को नियुक्ति समूह द्वारा हाती है, पर व्यवहारतः उसे बहुमत दल का नेता होना चाहिए। विशय परिस्थितियों में समूह स्वेच्छाधिकार के अनुसार कार्य करता है। लार्ड-सभा का संस्य प्रधानमन्त्री नहीं होता है। प्रधानमन्त्री पद की प्राप्ति के लिए कुछ विशय गुणों का होना आवश्यक है। प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण जीवन तथा भरण का केन्द्र स्थल है। वह बहुमत दल का नेता होता है। वह लोक सभा एवं संसद का नेता होता है। वह समूह एवं मन्त्रिमण्डल के बीच कड़ों का काम करता है। वह ब्रिटिश राष्ट्र का अंतर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि है। संरक्षण एवं संपादकों के सम्बन्ध में भी उसे अधिकार है। इस प्रकार बसकी शक्तियाँ अपार तथा अनोमित हैं। वह देश का भ्रान्तविक शासक है।

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा अमरीका राष्ट्रपति का तुलना एक अनुपयुक्त पर रोचक विषय है। पर इय सम्बन्ध में मतेक्यता नहीं है। किसी क्षेत्र में प्रधानमन्त्री तथा किसी क्षेत्र में राष्ट्रपति अधिक शक्तिशाली हैं। लिखित तथा अलिखित स्थिति, शक्तियाँ का पृथक्करण एवं समन्वय कार्य काल, प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध, कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध, समन्वयकार्य कार्य तथा न्यायालय से सम्बन्ध शोधकों के अतगत उनकी तुलना की जा सकती है। निष्कर्षतः दोनों एक दूसरे से कम या बेरो नहीं हैं।

प्रश्न

- 1 Explain the structure role and functions of the Cabinet in the British Constitution (B U 1953 Agra U '48, P U 55 A, '61 A)
(ब्रिटिश संविधान में मन्त्रिमण्डल के संगठन, मुख्य तथा स्थिति का वर्णन कीजिये।)

- 2 Examine critically the statement "the Cabinet in England is the steering-wheel of the ship of the state and the steersman is the Prime Minister" (B U 1956 A)
("ब्रिटिश मन्त्रिमंडल राज्यरूपी जहाज का यंत्र है जो प्रधानमंत्री उस यंत्र का चालक ।" इन कथन की विवेचना कीजिए ।)
- 3 "The British Cabinet is the keystone of the political arch." Examine the statement in the light of the powers and importance of the Cabinet in England (P U 1948 A)
("ब्रिटिश मन्त्रिमंडल राजनीतिक वक्रखण्ड का मध्य प्रस्तर है । ' ब्रिटिश मन्त्रिमंडल के अधिकार तथा महत्त्व के प्रमाण में इन कथन की विवेचना करे ।)
- 4 "Cabinet in Great Britain is the pivot round which the whole political machinery revolves." Examine (All U 1950, Bhu U 66 A)
("ब्रिटिश मन्त्रिमंडल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता है । ' इन कथन की समीक्षा कर ।)
- 5 Account for the omnipotence of the British Cabinet. To what extent it has usurped the powers of the Parliament? (B U 1954 A, '56 S, '59 A, '61 S, All U '56)
(ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की सर्वव्यापकता के कारण बताव । किस सीमा तक मन्त्रिमंडल ने संसद् की शक्तियाँ हाँहस्तगत कर लियी हैं ?)
- 6 Do you agree with the view that the Executive in England is too strong and the Legislature too weak? (Agra U 1947)
(क्या आप इन विचार से सहमत हैं कि ब्रिटिश कार्यपालिका बहुत ही शक्तिशाली है और विधानपालिका दुबल ?)
- 7 "Today it is not the House of Commons which controls the Cabinet, but the Cabinet which controls the House." Explain and account for this development (Agra U 1942, '44, '48, P U '40 A, '45, B U '57 A, Indore U '65)
(' वर्तमान युग में लोक-सभा मन्त्रिमंडल पर नियंत्रण नहीं रखती, बल्कि मन्त्रिमंडल ही लोक-सभा पर नियंत्रण रखता है । ' इस विचार की व्याख्या कर तथा कारण बताव ।)
- 8 What factors have been responsible for the decline of powers of the British Parliament and the rise of Dictatorship of Cabinet (B U 1960 S)
(ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की शक्तियों के ह्रास तथा मन्त्रिमंडल की तानाशाही के कारण बताव ।)
- 9 Is there Cabinet dictatorship in Britain? Give reasons in support of your answer (B U 1966 A)
(क्या ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल-शासन प्रचलित है ? अपना प्रश्न के उत्तर में तर्क दीजिए ।)
- 10 Describe the powers, functions and position of British Prime Minister. Is he "first among the equals"? (All U 195)

(ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियों, दृष्टियों और स्थिति का वर्णन कीजिए । क्या उसे 'समान व्यक्तियों में प्रथम' कहा जाना उचित है ?)

- 11 ' The Prime Minister of England is more than a "Primus Interpares and less than a dictator " Discuss (B U 1959 S)
(ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अपने समक्षों में प्रथम में अग्रिम और तानाशाह से कम है । ' इम कथन की समीक्षा करें ।)
- 12 "No one knows and no one cares where other Ministers dwell, but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street ' Discuss with reference to the British Premier (B U 1959 S)
("किसी को न तो यह पता है और न वह जानता ही है कि दूसरे मन्त्री कहा रहते हैं, परन्तु मूर्खधिराज भी १०, डाउनिंग स्ट्रीट का अर्थ जानता है ।" ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के प्रसंग में इस कथन की समीक्षा करें ।)
- 13 Compare and contrast the position and Powers of the British Prime Minister with those of the President of the U S A
(ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए ।)
- 14 "The fact cannot be got around however that to all intents and purposes the powers of pulse is no longer in the parliament but rather in the cabinet ' Discuss (P U 195 ' S)
("नव्य ता यह है कि सभी दृष्टियों में शक्ति अब ससद् के हाथ नहीं रहती, अपितु मन्त्रिमण्डल के हाथ में चली गयी । ' इम कथन की विवेचना कीजिये ।)
- 15 The House of Commons acts in accordance with cabinet's direction and leadership Examine the truth or otherwise of this statement (P U 1953 S)
("लोक सभा मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व और निर्देशन में कार्य करती है ।" इस कथन की विवेचना करें ।)
- 16 Explain the relation of the British Prime Minister to the Sovereign, the Cabinet and the House of Commons (B U 1961 A)
(सम्राट मन्त्रिमण्डल और लोक सभा के साथ प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध का निरूपण करें ।)
- 17 Compare and Contrast Position and powers of the President of the U S A with those of the Prime Minister (P U 1955 S, 58 A, B U '57 A, All U '19, '57)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिये ।)
- 18 How is the cabinet formed in Britain ? Discuss its (Cabinet's) importance and functions in the British Constitution

(ब्रिटिश कैबिनेट का निर्माण किस प्रकार होता है ? कैबिनेट के कार्या एव महत्त्व का वर्णन ब्रिटिश संविधान के अंतर्गत कीजिये ।)

- 19 "The Prime Minister is the keystone of the cabinet arch" (John Morley) Explain the statement and clearly show the importance of the Prime Minister's office in the government of Great Britain "

[Ravishanker Univ B A (Prel) 1955, Algra U 1946]

(जाग मालों के अनुसार, "प्रधानमंत्री कैबिनेट रूपी मेहराब की केन्द्रीय गिना है ।" इस कथन की व्याख्या कीजिये एव ग्रेट ब्रिटन के शासन में प्रधान मंत्री के महत्त्व का वर्णन कीजिये ।

- 20 "In the British Constitution the Cabinet controls the House of Commons to the same extent as the House of Commons controls of Cabinet" Explain (Vikram Univ B A Part II, '60)

"ब्रिटिश संविधान में लोक सभा पर कैबिनेट का नियंत्रण उतना ही है, जितना कैबिनेट पर बॉमन-सभा का ।" इस समझाइये ।

- 21 How is the Cabinet formed ? Discuss the relations of the British prime Minister with the cabinet and the parliament

[Vikram Univ B A (Part II), '62]

(मन्त्रिमंडल का संगठन किस प्रकार होता है ? ब्रिटिश प्रधानमंत्री के मन्त्रिमंडल और संसद में सम्बन्ध की समीक्षा कीजिये ।)

- 22 Compare and contrast the constitutional position and powers of the British Prime Minister and the American President

[Vikram Univ P A (Part II), 1963]

(ब्रिटेन के प्रधानमंत्री तथा अमेरिका के राष्ट्रपति की ब्यापक स्थिति तथा शक्तियों की तुलना कीजिए तथा भेद बतलाइये ।)

- 23 Describe the relations of the British Prime Minister with his Cabinet and the House of Commons [Vikram U. P A (Part II) '63]

(ब्रिटिश प्रधानमंत्री की अपनी मन्त्रिपरिषद् तथा संसद के साथ सम्बन्ध की समीक्षा कीजिये ।)

- 24 Describe the main features of the British Cabinet as the keystone of the political system

(ब्रिटिश कैबिनेट की विशेषताओं का वर्णन कीजिये तथा इसे राजनीति का आधारभूत तत्व मानिए ।)

"राजनीति गहराव की आधारगिला है ।"

राष्ट्रीय प्रशासन (National Administration)

- *****
- १ शामन का उत्तरदायित्व ।
 - २ शामन के विभागों की कार्यविधि—मगठन, विभागों के कार्य, शामन-विभाग ।
 - ३ लोकसेवा
 - लोक सेवा का महत्त्व, ब्रिटेन में लोक सेवा का विकास, सगठन, लोकसेवा-कार्यों की भर्ती, प्रशिक्षण, पदावधि, पदावधि एवं पद-निवृत्ति, राजनीतिक क्रियाएँ लोक-संस्थाओं के सगठन ।
 - ४ अविशेषज्ञ मंत्रिगण
 - अविशेषज्ञ तथा विशेषज्ञ का समन्वय, अविशेषज्ञ तथा विशेषज्ञ के समन्वय से लाभ, क्या मंत्री अपने विषय के विशेषज्ञ हैं ?
 - ५ नौकरशाही शामन की ओर बढ़ती हुई प्रवृत्ति
 - नौकरशाही की शक्ति, कारण, नौकरशाही शासन पर आक्षेप गराता ।
- *****

१ शामन का उत्तरदायित्व (Responsibilities of administration)

गल शताब्दी का सबसे महत्त्वपूर्ण विकास सरकार के कार्य-क्षेत्र की वृद्धि है। उन्नीसवीं सदी के शासन का एकमात्र उत्तरदायित्व था, शांति तथा सुव्यवस्था कायम रखना। लेकिन औद्योगिक शक्ति से प्रतिफलित बृहत् उद्योगों तथा बड़े बड़े शहरों ने स्वास्थ्य तथा शोषण की ऐसी समस्याएँ खड़ी कर दी कि उन्हें सुलझाना व्यक्तिविकेप के बूते के बाहर की बात थी। पुराने समाज का प्रत्येक समुदाय राज्य की ओर सहायता तथा संरक्षण के लिए निहारने लगा। इंग्लैंड में ता औद्योगिक शक्ति से जनित समस्याओं ने बहुत विकराल रूप धारण कर लिया। फलस्वरूप राज्य को आगे आना पड़ा और उसने 'पुलिस राज्य' से 'लाव-कल्याणकारी राज्य' का रूप ले लिया। यह सावजनिक तथा व्यक्तिगत मामलों में भी हस्तक्षेप करने लगा। राज्य का उत्तरदायित्व बहुत बढ़ गया। विशेषकर लाभ-कल्याण के क्षेत्र में राज्य ने हस्त-बढ़ाना शुरू किया। पहले बेकारी, बीमारी तथा बुढ़ापा को मांगानिर्वाह नहीं बल्कि व्यक्तिगत समस्या समाधान जाना था और गरीबों का देव-अभिज्ञान माना जाता था। लेकिन आजकल बेकारी और गरीबी को आर्थिक व्यवस्था का परिणाम माना जाता है। अतः समाज में इस बुढ़ाई के दूर करना तथा आर्थिक व्यवस्था में सुधार लाना राज्य का उत्तरदायित्व हो गया है। राज्य के इस बढ़ते हुए उत्तरदायित्व की शक्ति हम अत्यन्त रूप में नीचे पाते हैं। आज यह सभी लोगों का

विश्वास है कि समाज की दुबल इच्छाओं की रक्षा का भार राज्य के ऊपर है। वृद्धों की रक्षा, माताओं की सहायता, बच्चों को आगे बढ़ाना इत्यादि राज्य के कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत आ गये हैं। १९४२ ई० की 'बेवरिज रिपोर्ट (The Beveridge Report) ने राज्य की सामाजिक उत्थान-योजना पर पर्याप्त जोर दिया। इसके अतिरिक्त देश के आर्थिक पहलू का भी राज्य के नियंत्रण में लाना आवश्यक हो गया है। फलतः उत्पादन तथा उपयोग दोनों को सन्तुलित करना राज्य का कार्य है। फलस्वरूप आर्थिक योजना की आवश्यकता महसूस हुई है, जिसके बिना समाज का सन्तुलित विकास असम्भव है, जिसके बिना सामाजिक जीवन के माप-दण्ड को ऊँचा नहीं उठाया जा सकता तथा बेकारी को पूरित नहीं भगाया जा सकता है। अतः मे, उद्योगों के राष्ट्रीयकरण से राज्य का उत्तरदायित्व और भी बढ़ गया है। इस प्रकार राज्य के कार्य-क्षेत्र में अपार वृद्धि हुई है, वक्त मानकाल में उमरे उत्तरदायित्व बहुत बढ़ गये हैं। फलतः शासन का संगठन बहुत जटिल तथा बृहत् हो गया है। सरकारी विभागों की संख्या बढ़ती जा रही है, अधिकारी वर्गों की संख्या में दिन-दूनी रात चौगुनी वृद्धि हो रही है।

२ शासन के विभागों की कार्य-विधि

(Government Department at work)

संगठन — मंत्रिमण्डल का कार्य है, नीति निर्धारण करना। उन नीतियों को कार्यान्वित करना, उन विभागों का कार्य है जो संसद्-भवन के निकट ही व्हाइट हाल (White Hall) में अवस्थित है। इन विभागों के 'अध्यक्ष' मंत्रिमण्डल होते हैं। मंत्री के नीचे प्रायः प्रत्येक विभाग में एक 'अण्डर सेक्रेटरी ऑफ स्टेट' (Under-secretary of State) अथवा संसदीय सचिव (Parliamentary Secretary) होता है। मंत्री तथा संसदीय सचिव में से प्रायः एक नाड सभा का दूसरा लोकसभा का सदस्य होता है। इनका कार्यकाल अस्थायी होता है, क्योंकि मंत्रिमण्डल के साथ ये भी समाप्त हो जाते हैं। इनके अतिरिक्त कुछ स्थायी अधिकारी तथा प्लक होते हैं। दलगत राजनीति में उनका कोई सम्बन्ध नहीं होता। देश में कुछ भी राजनीतिक हेर-फेर आवे, व काम पर लट रहते हैं। प्रशासन के समस्त उच्चतम तथा निम्नतम अराजनीतिक कर्मचारी सिविल सर्विस का निर्माण करते हैं। इन अधिकारियों में निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) स्थायी सचिव (Permanent Secretary),

(२) उप-सचिव (Deputy Secretary),

(३) अण्डर सचिव (Under Secretary),

(४) सहायक सचिव (Assistant Secretary),

(५) प्रधान (Principal), तथा,

(६) सहायक प्रधान (Assistant Principal) ।

विभागों के कार्य — विभागों के चार मुख्य कार्य हैं। प्रथम, विभागों को अपने प्रशासन के लोगों को जानकारी करानी होती है। विभागों के अधिकारियों मंत्री का विभागीय कार्य-कलापों की सूचना देते हैं, जिन्हें वह संसद् के समक्ष रखता है। द्वितीय, मंत्री के निर्देशन में विभाग नीतियाँ निर्धारित करता है। तृतीय, विभाग मारी व्यवस्थाओं की श्रमिका बनाता है और

मंत्रिमण्डल की नीति के अनुरूप उस व्यवस्था का विवरण तैयार करता है। अतः में, जब नीति निर्धारित तथा स्वीकृत हो जाती है तो विभाग के स्थायी अधिकारी उसे क्रियान्वित करते हैं। यहाँ यह कहना अनुचित न होगा कि आजकल समस्त अधिकांश सम्बन्धिता की रूपरेखा मात्र तैयार करती है और सम्बन्धित विभाग उक्त विधि के विस्तृत नियम तैयार करता है जिनका महत्त्व विधि (Law) के समान है। इन्हें वार्षिक बिल के रूप में 'सविधि विषयक नियम और आजाएँ' (Statutory Rules and Regulations) के नाम से छपवाया जाता है।

शासन विभाग — विभाग की पूरी सूची देना ब्रिटन है क्योंकि आजकल लगभग एक ही विभाग है तथा उनका निर्माण या विघटन मंत्रिमण्डल आवश्यकतानुसार करता रहता है। समय समय पर स्टेशनरी अफसर "हिज मैजिस्टीज मिनिस्टर्स एण्ड हिस ऑफ पब्लिक डिपार्टमेंट्स" (His Majesty's Ministers and Heads of Public Departments) के नाम से पुस्तक के रूप में पूर्ण सूची छापते रहते हैं। फिर भी प्रमुख विभाग निम्नलिखित हैं —

- (१) सामान्य विभाग (General Departments)
 - वित्त विभाग (The Treasury)
 - गृह विभाग (The Home Office)
 - स्कॉटलैंड विभाग (The Scottish Office)
- (२) आर्थिक विभाग (Economic Departments)
 - कृषि एवं मत्स्य मंत्रालय (Ministry of Agriculture and Fisheries)
 - वाणिज्य मंत्रालय (Board of Trade)
 - खाद्य मंत्रालय (Ministry of Food)
 - ईंधन एवं विद्युत् मंत्रालय (Ministry of Fuel and Power)
 - श्रम एवं राष्ट्रीय मंत्रालय (Ministry of Labour and National Services)
 - रसद मंत्रालय (Ministry of Supply)
 - डाक मंत्रालय (Ministry of Post Office)
 - निर्माण मंत्रालय (Ministry of Works)
 - निवास एवं स्वायत्त-शासन मंत्रालय (Ministry of Housing and Local Government)
 - परिवहन एवं नागरिक उड़्डयन विभाग (Ministry of Transport and Civil Aviation)
- (३) सामाजिक कल्याण विभाग (Social Welfare Departments)
 - शिक्षा मंत्रालय (Ministry of Education)
 - स्वास्थ्य मंत्रालय (Ministry of Health)
 - राष्ट्रीय बीमा मंत्रालय (Ministry of National Insurance)
 - पेंशन मंत्रालय (Ministry of Pensions)
- (४) साम्राज्यवादी एवं विदेशी विभाग (Imperial and Foreign Department)
 - विदेश मंत्रालय (The Foreign Office)
 - उपनिवेश मंत्रालय (The Colonial Office)

राष्ट्र-मंडल सम्बन्धी मन्त्रालय (The Commonwealth Relations Office)

(५) प्रतिरक्षा विभाग (Defence Department)

नौसेना विभाग (The Admiralty)

युद्ध विभाग (The War Office)

प्रतिरक्षा मन्त्रालय (The Ministry of Defence) ।

३ लोक-सेवा (The Civil Service)

लोक-सेवा का महत्त्व - शासन जनता के हितों और विचारों को कार्यान्वित करने की पद्धति है। इस पद्धति के दो पहलू हैं—राजनीतिक और प्रशासन। राजनीतिक पहलू के अन्तर्गत जनता की इच्छाओं को विधि का रूप दिया जाता है। सविधान काय की इच्छा और काय की त्रियान्विति के बीच की सीढ़ी है, जबकि सविधि-निर्माण प्रथम पहलू अर्थात् राजनीतिज्ञों के क्षेत्र के अन्तर्गत आता है, उन सविधियों को लागू करने का उत्तरदायित्व शासन के दूसरे पहलू अर्थात् प्रशासकों के ऊपर आता है। इस प्रकार प्रशासक वर्ग का सम्बन्ध विधायिका की आनाओ की, कुछ विशेष सीमाओं के अन्तर्गत, त्रियान्विति से है। यह कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका के मदस्य ही विधि निर्माण के अतिरिक्त विधि-त्रियान्विति का काय करें। त्रेविन आधुनिक राज्य के बढ़ते हुए कार्यों तथा प्रशासन की पेशीकरणों पर ध्यान देने से यह असम्भव सा दीख पड़ता है। अतः किसी भी शासन को संचालित करने के लिए शिक्षित, योग्यता के आधार पर नियुक्त, स्वतन्त्र, निष्पक्ष तथा प्रशासन सेवा का जीवनवृत्ति के रूप में अपनाते वाले सेवकों की आवश्यकता होती है। आधुनिक युग में ये प्रामाणिक निम्नलिखित कार्य करते हैं -

- (क) वे मणियों तथा विधायकों के विचारा या अन्य अभिव्यक्तियों की व्याख्या करते हैं,
- (ख) वे उन याम्याओं का स्पष्ट तथा औपचारिक नियमों और विनियमों का रूप देते हैं,
- (ग) वे विभिन्न प्रकार के अधिकारियों की नियुक्ति करते हैं, जो उपयुक्त कार्यों को सम्पादित करने तथा प्रशासन के साधनों का प्रयोग करते हैं,
- (घ) वे राजनीतिक उच्च अधिकारियों को नीति के निर्माण तथा सशोधन के समय में परामर्श देते हैं,
- (ङ) वे वर्तमान राजनीतिक अधिकारियों को भूतकाल के कानून की काय-विधि, दोषों तथा गुणों का बतलाते हैं।

थोड़े में, प्रशासन संचालन या आधुनिक राज्य के लिए प्रशासकों की योग्यता, चरित्र, नैतिक तथा आत्मिक स्तर शासन के आधार-स्तम्भ हैं। ग्राहम वालास ने प्रशासक वर्ग को ठीक ही "ब्रिटेन का यथार्थ द्वितीय सदन"^१ कहा है।

१, 'Real Second Chamber,'—Graham Wallas

ब्रिटेन में लोक-सेवा का विकास — लार्ड-मेवो इंग्लैंड की १९ वीं शताब्दी की महान् राजनीतिक देन है। प्रारम्भ में शाम का राय राजघराने के लोग चलाते थे। लेकिन, मन्त्रिमण्डल के विकास ने माय प्रशासन सञ्चालन के लिए मन्त्रियों द्वारा अधिकारियों की नियुक्ति होने लगी, जो प्रायः जब तक स्वास्थ्य उत्तम रहता था, पदामीन रहते थे। १८ वीं और १९ वीं सदी में इसकी नुस्तियों की आरंभिक नोंगों का ध्यान गया। वर्क, वेन्चम तथा कार्यालय ने नियुक्ति की प्रथा पर आरम्भ किया। १८७० ई० में सिविल सर्विस में प्रवेश पाने के लिए प्रतियोगिताओं का श्रेणिका हुआ। फिर लोक-सेवा आयोग की नियुक्ति हुई। इसके बाद अय सुधार लाये गये। सेवाओं को विभिन्न श्रेणिका में वर्गीकृत किया गया, स्थिका भी प्रवेश पाने लगी तथा वेतन, ढरकरी आदि मन्त्र कुछ निश्चित हो गया। फलतः, आज ब्रिटिश लोक-सेवा का पर्याप्त विकास (Growth) हो गया है।

संगठन — लार्ड-मेवो के संगठन के तीन मूल्य उद्देश्य हैं—एकरूपता युवन सेवा, प्रति योगी परीक्षाओं द्वारा प्रवेश तथा दो वग—बौद्धिक विकासशील व्यक्तियों का वग नीति निर्धारण के लिए तथा रोजमर्रा का काम चलाने के लिए लिपिक वर्ग —की अलग अलग नियुक्ति। १९२० में पुनर्गठन समिति (Reorganization Committee) की सिफारिशों के फलस्वरूप लोक-सेवा का पुनर्गठन किया गया और प्रशासनिक एवं लिपिक वर्ग के बीच में एक अधिशासी वर्ग (Executive grade) की स्थापना की गयी। जागरूक लोक-सेवा की निम्नलिखित प्रमुख श्रेणियाँ हैं —

(i) प्रशासनिक वर्ग — प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class) लोक-सेवा का आधार है। इसमें स्थायी सचिव से लेकर सहायक प्रधान तक के सभी अधिकारी आते हैं। इस वर्ग पर नीति निर्धारण का तथा विभाग को चनाने का उत्तरदायित्व है। ये नीति सम्बन्धी परामर्श देते तथा टठिन समस्याओं का हल करते हैं। जेनिंग्स ने अनुसार इसका काम है कि वह सलाह दे, चेतावनी दे, स्मृति-पत्र लिखे तथा सरकारी नीति के अङ्कन निणय दे। प्रशासिका में कुछ विशेष गुणों की आवश्यकता है, जैसे—विवेकपूर्ण याय, यन्त्रार कुशलता, अतदृष्टि तथा पक्षपातहीनता। इसमें प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर विश्वविद्यालयों के अग्रश्रेणी के छात्रों की नियुक्ति होती है, जिनकी उम्र २१ से २१४ वष तक होती है। १९५४ ई० में इस वर्ग में लगभग ३४०० कर्मचारी थे।

(ii) अधिशासी वर्ग — अधिशासी वर्ग (Executive Class) में १७ से १९ वष के युवकों तथा युवतियों की नियुक्ति जिन्होंने उच्चतर माध्यमिक शिक्षा समाप्त कर ली है, प्रतियोगी परीक्षाओं के द्वारा होती है। इसमें कतव्य हैं, हिमाव किताब की जाँच-पड़ताल करना, विनिष्ट प्रशासनिक कार्यों को पूरा करना, महत्त्वपूर्ण मामलों का आलोचनात्मक परीक्षण करना तथा प्रारम्भिक शोध करना। इन सभी कार्यों के लिए भी निणय-कुशलता, आरम्भिक गुण एवं चातुर्य आदि गुणों की आवश्यकता है। १९५४ में इस वर्ग में लगभग ६७,३०० कर्मचारी थे।

(iii) लिपिक वर्ग — तीसरी श्रेणी में लिपिक वर्ग (Clerical Class) आता है, जो सबसे वन वर्ग है। इसमें १६ से १७ वर्ष के युवा तथा युवतियाँ प्रतियोगी परीक्षा के फल पर नियुक्त किये जाते हैं। ये नित्य प्रति के काम करते, हिमाव किताब, दावे,

परिलेख आदि की जाँच-पड़ताल करते तथा तथ्य एवं आकड़ों एकत्र करते हैं। इस प्रकार इनका काम यत्र-तत्र तथा बार-बार दुहराया जाता है। १९५४ ई० में इन वर्ग में १,८७,००० कर्मचारी थे।

() लेखन सहायक वर्ग —सात तीस रिक्त लेखन सहायक वर्ग (The Writing assistant class) है। १६ से १७ वर्ष की आयुवाला को इसमें लिया जाता है। इसमें अधिभार स्त्रियाँ काम करती हैं। डाकखाना, स्वास्थ्य विभाग, धर्म विभाग आदि साधारण कामों का इन्हें करना पड़ता है, जहाँ कामजम छूट करना, सूचीपत्र बनाना, काम भरना, पत्रापर पत्र लिखना, जादि-आदि। इसमें लगभग २८,००० कर्मचारी हैं।

(v) व्यावसायिक प्राविधिक (technical) एवं वैज्ञानिक कार्यकर्त्ता पदात्मिक वर्ग के अनिश्चित कुछ ऐसे लोग भी आवश्यकता हान्ती हैं, जो विधि का प्रारूप तैयार करने या नीति का निर्धारण करने में प्रवीण सलाह देते हैं। इन पदों में प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर नहीं, बल्कि माय योग्यता, विशिष्ट प्रशिक्षण या अनुभव के आधार पर मौलिक पत्यशीकरण (interview) द्वारा चुन लिया जाता है। इस वर्ग में अंतर्गत बरिस्टर, सानिमीटर, डाक्टर, सिरपी, इन्जीनियर, वैज्ञानिक जादि आते हैं। इस वर्ग के कर्मचारियों की संख्या लगभग १,१२,६०० है।

अन्य प्रकार के कर्मचारी —अन्य प्रकार के विशिष्ट लाव-कर्मचारी भी ब्रिटेन में पाये जाते हैं। कतिपय विशिष्ट विभागों में सात प्रकार के कर्मचारी पाये जाते हैं जैसे—टैक्स इन्स्पेक्टर, फैंडरो इन्स्पेक्टर, वाटर गाउ जादि जिनकी संख्या लगभग २७०० है। डाक-तार विभाग के निम्न स्तर के कर्मचारियों की संख्या लगभग २,३६,६०० है।

कुल लोक-कर्मचारियों की संख्या लगभग ६५ लाख है। ब्रिटिश लाव-कर्मचारियों की उपयुक्त वर्गों में विभक्ति की आलोचना की जाती है, जैसे सगठन की श्रेणिया (Grades) बड़ी जटिल हैं, प्रशासनिक श्रेणी से नीचे पदाधिकारी की पदोन्नति के नियम बड़े कठोर हैं तथा योग्य कर्मचारियों का पर्याप्त उत्साह नहीं मिलता जिससे कि वे अपनी राय कुशलता प्रकट कर सकें।

लोक-कर्मचारियों की भर्ती (Recruitment) - प्रारम्भ में अगर्का की भाँति ब्रिटेन में भी लोक-कर्मचारियों की नियुक्ति शासन वर्ग द्वारा सामान्य रूप में होती थी। लेकिन धीरे-धीरे प्रतियोगिता (Competition) की प्रथा चल पड़ी। १८७० ई० में इसका शीर्षण हुआ। प्रतियोगिता परीक्षा (Competitive Examination) की शुरूआत वस्तुतः १९१० ई० में एक सपरिषद आदेश (Orders in Council) द्वारा हुई। आजकाल लोक-कर्मचारियों की भर्ती का आधार यही है —

प्रतियोगिता परीक्षा का आयोजन एक लाव-सेवा आयोग (Civil Service Commission) द्वारा होता है। इसका सम्थापन १८८५ ई० में हुआ था। प्रारम्भ में इसमें केवल ३ सदस्य थे जिनकी संख्या बढ़ाकर अब ६ कर दी गयी है। वे भाउन के द्वारा नियुक्त किय जाते हैं तथा पारिभाषिक रूप में भाउन के इच्छा परन्त (Sovereign's good pleasure) पदाहृत रहते हैं। भाभाग में सदस्य पुराने तथा अनुभवी पदाधिकारी होते हैं। आयोग रिम्नलिखित कार्यों को करता है —

- (क) सरकारों पदा पर नियुक्त हान वाले व्यक्तियों की योग्यता प्रमाणित करना,
 (ख) नियुक्ति तथा योग्यता-मन्व-वी नियमों का निधारण करना, तथा
 (ग) नियुक्तियों एवं पद वृद्धिया की सूचना ल डर गजट में प्रकाशित करना ।

आयोग इन सब कार्यों को वित्त-विभाग (Treasury) की स्वीकृति से करता है ।

प्रशासकीय वर्ग की परीक्षाओं में २०.३ से २४ वर्ष तक की आयु के स्तरीक भाग ल मकने है । ये परीक्षाएँ दो प्रकार की होती हैं । प्रथम पद्धति में तीन तम हैं—प्रारम्भिक साक्षात्कार (Preliminary Interview), लिखित परीक्षा तथा अन्तिम साक्षात्कार (Final Interview) । दूसरी पद्धति में व्यक्तित्व की परीक्षा (Personality Test) पर जार दिया जाता है । रिक्त स्थानों के ६ भाग स्थायी लोक कर्मचारियों में भी प्रतियोगिता के द्वारा भरा जाता है ।

अधिसासी वर्ग के कर्मचारियों की भर्तियों के लिए पांच विभिन्न स्तर की परीक्षाएँ होती हैं । १७.६ से १९ वर्ष के आयुवाले लड़के-लड़किया इसमें नाग लेते हैं । इसमें लिखित तथा मौखिक दोनों प्रकार की परीक्षाएँ होती हैं । लिपिक वर्ग के लिए भी प्रतियोगिता होती है । लेकिन इसमें केवल लिखित परीक्षा होती है । इन वर्गों के लिए सीमित प्रतियोगिता की भी व्यवस्था है । राष्ट्रीय सेवा तथा भूतपूर्व सैनिक कर्मचारियों के लिए अलग परीक्षाएँ होती हैं । लिपिक वर्ग के लिए प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा पर्याप्त अभ्यर्थी नहीं मिलने पर १९५३ ई० के अधिसासी वर्ग की परीक्षाओं में अनुत्तीर्ण अभ्यर्थियों तथा कुछ निर्धारित विषयों के योग्य नवयुवकों को भर्ती किया गया था । युद्धोपरांत बलक, असिस्टेंट तथा टाईपिंग वर्गों के लिए पर्याप्त सख्या में अभ्यर्थी न मिल सकने के कारण प्रतियोगिता परीक्षा का उल्लंघन किया था । अनेक व्यावसायिक पदा के लिए स्थानों की संख्या में अधिक अभ्यर्थी न रहने के कारण प्रतियोगिता का केवल नाम रह गया है । इस प्रकार की प्रतियोगिता परीक्षा के सिद्धान्त को पूरातया लागू नहीं किया जा सका है ।

प्रशिक्षण —(Training) —द्वितीय महायुद्ध से लाक-कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर विशेष बल नहीं दिया जाता था । १९४४ ई० में नियुक्त एफ समिति ने यह सुझाव दिया कि सभी नये भर्तियों को कर्मचारियों का प्रशिक्षण की व्यवस्था हानी चाहिए । प्रशिक्षण का कार्य मुख्यतः विभागों के द्वारा संचालित होता है । ट्रेजरी (Treasury) की ओर से भी एक प्रशिक्षण एवं शिक्षा विभाग (Training and Education Division) की व्यवस्था की गयी है । समस्त नियुक्तियों परीक्षाधीन होती हैं । सामान्यतः परीक्षा (Promotion) की अवधि दो वर्ष होती है ।

पदोन्नति (Promotion) — ब्रिटेन में पदान्ति को कर्मचारियों का कार्य रिपोर्टों पर आधारित किया गया है । प्रत्येक विभाग में पदवृद्धि आवाग पाय जाते हैं जिसमें विभाग के मुख्य अधिकारीगण शामिल होते हैं । जायाग वापिक रिपोर्ट का जार करता है, आवश्यकता पडने पर अभ्यर्थियों को मागान्तर के लिए बुलाना है तथा विभागों में अध्यापन के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है । ब्रिटेन में पदान्ति का आसार व्यवस्था

(Seniority) है। यदि कोई व्यक्ति पदोन्नति आयोग की सिफारिश से असंतुष्ट है तो उसे अपील करने का अधिकार है।

पदावधि एवं पद-निवृत्ति लाक कमचारी क्वाथी (Permanence) गने र। गम्भार के परिवर्ता वा उनके कायकाल पर कोई असर नहीं पडता है। वे सम्राट् की इच्छा पयन्त अर्थात् पद निवृत्ति (Retirement) काल तक पदासीन रहते हैं। १९८६ ई० म विवाहित महिला क्म-चारियों को पुरुषा की भांति पदावधि की सुरक्षा दे दी गयी। कुछ कमचारी स्थायी (Temporary) रूप से नियुक्त किये जाते है जा कभी-कभी कालांतर म स्थायी बन जाते है। कमचारियों की पद-निवृत्ति की आयु ६० वष है। अकुशलता वा स्वास्थ्य खराब हान के कारण इसके पहले भी वे पद निवृत्त हो सकते है।

पद-निवृत्त होने के परचात् लोक-कमचारियों को अनुदान (Pension) दिये जाने की व्यवस्था है। अरवस्थ, हान के कारण पद निवृत्त होने पर कमचारी को पेंशन पान का अधिकार होता है, परन्तु अकुशलता के कारण पदच्युत किय जाने पर नहीं। ५० वष से अधिक आयु के कमचारियों का अकुशलता के कारण पदच्युत न करके पदनिवृत्त भी किया जा सकता है और ऐसी दशा में कमचारी पेंशन का अधिकारी हाता है। अस्थायी कमचारियों को कोई पेंशन नहीं मिलती है। छुट्टिया की व्यवस्था बडी उदार है।

राजनीतिक क्रियाएँ (Political Activities) —यह एक विवादास्पद विषय है कि लोक-कमचारियों को राजनीतिक कार्या में भाग लेना चाहिए या नहीं। इस समस्या पर ब्रिटेन में मास्टरमैन समिति (Masterman Committee) ने १९४९ ई० म विस्तारपूर्वक विचार किया। समिति ने तीन प्रकार की क्रियाओं पर मुख्यत विचार किया (क) ससदीय अभ्यर्थिता (Parliamentary Candidature) और सेवाये, (ख) राष्ट्रीय क्षत्र में दलगत एवं अदलगत राजनीति म लाक कमचारियों द्वारा व्यक्तिगत हैसियत से भाग लेना अथवा लोक-कमचारी परिपद के सदस्या का राजनीति में भाग लेना, तथा (ग) स्थानीय मस्थानों की सदस्यता। १९२७ ई० तक ब्रिटेन म लाक-कमचारियों पर ससद् के चुनाव में खडा होने पर प्रतिबन्ध था। मास्टरमैन समिति ने इसका लिए लाक सेवाओं को दो भागों में विभाजित किया। पहले प्रकार की सेवाये वे थी जिनमें ससदीय अभ्यर्थिता की अनुमति दिये जाने पर जनता की सेवाओं में विश्वास उठ जाने का भय था और दूसरे प्रकार की सेवाओं वे थी जिनमें इस प्रकार की अनुमति देने में सेवाओं का जनता की दृष्टि में गिर जाने का कोई भय नहीं था। समिति ने दूसरे प्रकार की सेवाओं के लिए ससदीय अभ्यर्थिता की सिफारिश की। समिति ने यह भी कहा कि अभ्यर्थी कमचारियों को प्रसार के लिए एक माह की छुट्टी दी जानी चाहिए तथा निर्वाचित होने के उपरान्त उन्हें अपने पद से त्याग पत्र दे देना चाहिये। ससद् की सदस्यता समाप्त होने पर पुन पद की प्राप्ति कुछ शर्तों पर ही हो सकती है। दूसरे प्रकार की क्रियाओं में निम्नलिखित बातें आती हैं — (१) राजनीतिक दलों के संगठन में पदाधिकारी बनना, (२) राजनीतिक दलों के मंच से भाषण करना, (३) राजनीतिक विषयों पर पुस्तिका लिखना तथा प्रेस को पत्र देना और (४) चुनाव में प्रचार करना। लोक-कमचारी राजनीतिक दलों के सम्बन्ध में सक्ने है किन्तु उन्हें दलों के संगठनों में पदाधिकारी बनाने का अधिकार नहीं है। उनपर राजनीतिक मंचों में

भाषण करने पर भी प्रतिबन्ध लगाया गया है। लाव-रमचारिया का विभागीय अध्यक्ष की अनुमति से स्थानीय सस्थाओं की सदस्यता की अनुमति दे दी जाती है। यद्यपि इन सस्थाओं का कार्य मुख्यतः अराजनीतिक होता है। उक्त बात स्पष्ट यह है कि सम्पूर्ण पदाधिकारियाँ म. ६२ प्रतिशत पर जिनमें औद्योगिक कर्मचारी तथा मिन्नाटि एन्ड राब तार विभाग के कर्मचारी सम्मिलित हैं कोई प्रतिबन्ध नहीं है, २२ प्रतिशत जिनमें कि. क्लर्क, टाइपिस्ट आदि सम्मिलित हैं और अपने विभाग की आज्ञा से राजनैतिक कार्यों में भाग ले सकते हैं, केवल संसदीय सदस्यता के लिए उम्मीदवारी के अतिरिक्त तथा १६ प्रतिशत जिनमें कि उच्चकारिणी तथा प्रशासकीय पदाधिकारी प्रमुख हैं राष्ट्रीय धरातल पर किसी राजनैतिक कारवाई में कोई भाग नहीं ले सकते, परन्तु यदि उनके विभाग की आपत्ति न हो तो वे स्थानीय राजनैतिक कार्यों में भाग ले सकते हैं।

लोक-कर्मचारियों के संगठन (Employees organization) — लोक-कर्मचारियों के संगठन सामान्यतः दो प्रकार के होते हैं—व्यावसायिक संगठन तथा ट्रेड यूनियन। व्यावसायिक संगठन किसी खास प्रकार के तकनीकल ज्ञान सम्पन्न लोगों के संगठन होते हैं, जैसे डाक्टर, इंजीनियर आदि। इन संगठनों का उद्देश्य सदस्यों के बीच पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित करना तथा व्यवसाय से सम्बन्धित आवश्यक खर्चों के वायज्यम संचालित करना है। एक समय तो लोक-कर्मचारियों के २०० से भी अधिक संघ बन गये थे। कालान्तर में उनका एक-दूसरे से विलयन हो गया। फिर भी उनकी संख्या बहुत ज्यादा है। सिविल सर्विस, क्लर्कल एंजोसियेशन, सोसाइटी ऑफ सिविल सर्वेंट्स, फस्ट डिब्रीजन एंजोसियेशन, इस्टिमीशन ऑफ प्रोफेशनल सिविल सर्वेंट्स आदि संघ विभिन्न वर्गों के कर्मचारियों के प्रमुख संघ हैं। व्यावसायिक संघों के अतिरिक्त श्रमिक संघों (Trade Unions) की इंग्लैंड में बहुतायत है। लोक-कर्मचारी वर्ग इससे अलग नहीं रह सके हैं। अपनी भागा की स्वीकृत कराने के लिए श्रमिक संघों के पास अतिम अस्त्र हड़ताल का होता है। ब्रिटन में कानून तो हड़ताल करने के अधिकार को न स्वीकार करता है और न उसका निषेध करता है। परन्तु सेवा नियमों के अनुसार अवज्ञा की स्थिति में कर्मचारियों को पदच्युत किया जा सकता है और उनका पेशे से भी वंचित किया जा सकता है।

लोक-सेवाओं में कर्मचारियों के कष्टों के निवारण के लिए व्यावसायिक वर्गों से भिन्न सामूहिक मोल तोल (Arbitration) के तरीकों को अपनाया जाता है। इसके दो मुख्य तरीके हैं—प्रतिनिधि समिति (Representative Council) और मध्यस्थ मण्डल (Arbitration Board)। प्रतिनिधि समितियों का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण व्हित्ले परिषद् (Whitley Council) है। इन समितियों की स्थापना १९१६ ई० में व्हित्ले समिति (Whitley Committee) द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर की गयी है। रिपोर्ट में व्यक्तिगत व्यापारिक संगठनों में कर्मचारियों तथा सेवा-योजकों के सम्बन्धों पर विचार किया गया था। यह सुझाव दिया गया था कि ऐसी समितियों की रचना की जाय जिनमें कर्मचारियों तथा सेवा-योजकों के प्रतिनिधियों को बराबर स्थान दिया जाय तथा दोनों पक्षों के समुक्त परामर्श से ही कोई निणय लिया जाय। औद्योगिक क्षेत्र में परिषदों की व्यवस्था को लागू किया।

लोक-कर्मचारी वर्ग का ध्यान भी इस ओर आवृष्ट हुआ। १९१९ में कर्मचारी संघों (Staff Associations) तथा विभागों ने विचार-विमर्श के उपरान्त एव सयुक्त रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें सम्पूर्ण वर्ग के लिए एक राष्ट्रीय हित्दले परिषद् तथा प्रत्येक विभाग के लिए पृथक् विभागीय हित्दले परिषद् संगठित किये जायें का सुझाव दिया गया। अतः, सरकार ने हित्दले परिषद् की स्थापना का सुझाव स्वीकार कर लिया। इन परिषदों का उद्देश्य है, सेवा-संयोजक के रूप में प्रशासक तथा विभाग में काम करनेवाले कर्मचारियों के बीच सहयोग स्थापित करना, शिकायतों को निबटाने के लिए एक यंत्र की स्थापना करना तथा लोक-सेवा के विभिन्न अंगों के अनुभव को एक स्थान पर जुटाना।

हित्दले परिषदों का निर्माण के लिए कर्मचारियों को दो वर्गों में बाँट दिया जाता है— निम्न स्तरीय कर्मचारी तथा उच्च पदाधिकारी। परिषदों में दोनों वर्गों के कर्मचारियों का समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है। राष्ट्रीय हित्दले परिषद् (National Whitley Council) में ४५ सदस्य हैं जिनमें से आठों सरकारी द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और बाँचे कर्मचारी संघों के प्रतिनिधि होते हैं। इन सदस्यों में कर्मचारियों के अतिरिक्त तीन सदस्य के सदस्य, एव ट्रेजरी का प्रतिनिधि तथा एक श्रेय मंत्रालय का प्रतिनिधि रहता है। ट्रेजरी की स्थापना शाखा का नियंत्रक (Controller of Establishment Branch of the Treasury) इसका 'पदकारणत' (ex officio) अध्यक्ष होता है। प्रत्येक विभाग में भी विभागीय समस्याओं पर विचार करने के लिए विभागीय परिषदें होती हैं जिनका संगठन राष्ट्रीय परिषद् के आधार पर होता है। इनके अतिरिक्त प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय (District or Regional) परिषदों की भी व्यवस्था है। परिषदों के निम्नलिखित काम हैं—

- (i) कर्मचारियों की शिकायतों को व्यक्त करने के लिए एक यंत्र की व्यवस्था करना
 - (ii) प्रशासकीय यंत्र एव संगठन के अनुसार जाने के लिए कर्मचारियों के विचारों तथा अनुभवों का प्रयोग करना,
 - (iii) कर्मचारियों के प्रशिक्षण को प्रोत्साहन देना, एव
 - (iv) प्रशासकीय कार्यकुशलता तथा कर्मचारियों के हितों में वृद्धि करने के लिए प्रशासन एव कर्मचारियों के बीच सहयोग स्थापित करना।
- परिषद् की शक्ति परामर्शदात्री (Advisory) है। इनकी स्थापना के फलस्वरूप उच्च पदाधिकारियों तथा निम्न कर्मचारियों के बीच मित्रता एव सहयोग की भावना ने जन्म लिया है तथा कर्मचारियों की कठिनाइयों का निवारण सुगमतापूर्वक हो जाता है।

अविशेषज्ञ मन्त्रिगण (Amateur Ministers)

अविशेषज्ञ तथा विशेषज्ञ का समन्वय—अब हम ब्रिटिश शासन व्यवस्था की एक मुख्य बात पर विचार करेगें। यह बात तत्त्वात् समन्वय पर आधारित है—प्रशासकीय विशेषज्ञ (Experts) तथा राजनीतिक अविशेषज्ञ (Amateurs) शासन का संचालन वस्तुतः लोक-सेवा के कर्मचारीगण करते हैं। वे दक्ष तथा निपुण होते हैं तथा मन्त्रियों की नीतिनिर्धारण में सहायता देते और विधियाँ को क्रियावित्त करते हैं। लेकिन ये विशेषज्ञ कर्मचारी अविशेषज्ञ

बल्कि इस कारण कि हमको उनकी प्रशासनिक योग्यता पर विश्वास है, प्रशिक्षा के कारण उनमें वे गुण विद्यमान हैं जिनके बल पर वे आरम्भ एवं निर्णय दोनों कार्य कर सकेंगे। यही वे गुण हैं जिनके बिना शासन चलाया नहीं जा सकता और गुण राजनीतिक अध्ययन में भी होने चाहिए यदि वह अपने पद का सफलतापूर्वक निर्वहन करना चाहता है।

४ नौकरशाही शासन की ओर बढ़ती हुई प्रवृत्ति (Growing tendency towards Bureaucratic Government)

ब्रिटिश शासन-यंत्र के ऊपर यह आक्षेप है कि यह कमचारी वर्ग का राज्य बनता जा रहा है। राम्जे म्योर का कथन है कि इंग्लैंड में नौकरशाही राज्य इस कारण बन रहा है कि वहाँ के मन्त्रिमण्डल सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उनका कहना है कि स्थायी सिविल सर्विस के अधिकारियों का प्रभान लगातार शासन के कामों में, विधि तैयार करने में एवं वित्त व मामलों में पड़ता है जो ब्रिटिश शासन का अंग बन गया है। अतः 'कमचारियों द्वारा शासन' आवश्यक हो गया है, यद्यपि इसकी शक्ति उत्तरदायित्वपूर्ण मन्त्रिमण्डल के मिथ्यात्व के कारण कुछ मर्यादित है।

नौकरशाही की शक्ति — यहाँ नौकरशाही की शक्ति के रहस्य का समझ लेना उचित होगा। पहले इसकी शक्तियों का कुछ विस्तारपूर्वक ज्ञान आवश्यक है। दो वर्गों में विभाजित इसकी शक्तियों पर विचार किया जा सकता है। प्रथम, अप्रत्यक्ष क्रियाएँ और द्वितीय, जो उन्हें औपचारिक रूप से प्राप्त हैं। प्रथम प्रकार की शक्तियाँ विधायक, कार्यकारिणी, न्याय तथा प्रशासन-क्षेत्र में हैं। इस वर्ग में हम सिद्धान्त तथा व्यवहार में महान् अन्तर पाते हैं। विधायक क्षेत्र में उच्च अधिकारियों की मिफारिश पर सरकारी विधेयक स्थायी अधिकारियों द्वारा तैयार किये जाते हैं। ये अधिकारी मंत्री को सुझाते हैं कि अमुक विषय पर विधि-निर्माण आवश्यक है। विभागीय विशेषज्ञ का यह सुझाव मंत्री द्वारा सदैव स्वीकृत कर लिया जाता है। कार्यकारिणी क्षेत्र में मुख्य निष्पादक अथवा मंत्री विशेषज्ञों की सम्मति में पर्यवेक्षण प्राप्त करते हैं। नियुक्ति, नीति निर्धारण आदि में प्रशासनिक अन्तर्गत रूप में प्राप्त प्रभाव का उपयोग करते हैं। 'यायक्षेत्र में भी न्यायाधीशों की नियुक्ति में तथा क्षमादान में स्थायी अधिकारियों की सम्मति काय करती है। प्रशासन के क्षेत्र में भी मंत्री अथवा विभागीय अध्यक्ष का स्थायी अधिकारियों की सम्मति के अनुकूल काय करना पड़ता है। राम्जे म्योर ने इसके कारणों को सुदूर रूप से व्यक्त करते हुए लिखा है कि एक नव नियुक्त मंत्री के लिए यह 'मन्त्रिपद समाप्त राजनीति में प्राप्ति सफलता का प्रतिकूल हाता

1 "We send men into the Treasury not because they are trained economists, so also in the ministry of agriculture or the Board of education They are valuable administrators less because they have expert knowledge of a technical subject matter but because we believe, on the evidence rightly, that their training will endow them with qualities of judgment and initiative without which no Government can be successfully run But these are exactly the qualities of a politician must have if he is to be successful, normally, in the struggle for peace"

हे। अधिकांश मामलो में देखा गया है कि जिम विभाग का उसे अध्यक्ष बनाया गया है उसका उस विद्विष्ट ज्ञान नहीं होता। विभागीय जटिलताओं तथा बृहत् समस्याओं का भी उसे ज्ञान नहीं होता और फिर उमका अधिकांश समय मसदीय तथा मन्त्रिमण्डलीय विवादों, चुनाव की सरगमों, लोक समारोह आदि में चला जाता है। उसे ऐसे अधिकारियों के साथ बाय करना पडता है जो उसमें अधिक क्षमता तथा योग्यता रखते हैं तथा जो विभाग की समस्याओं के अध्ययन में वही अधिक समय देते हैं तथा जिनका विगत जीवन भी उही समस्याओं के अध्ययन में व्यतीत हुआ है। वे उसके समक्ष सैकड़ों कठिन समस्याएँ निणय के लिए लाते हैं, जिनमें से अधिकांश के विषय में वह कुछ नहीं जानता। वे उसके समक्ष तकपूण तथा तथ्या में दृढीकृत सुझाव रखते हैं। स्पष्ट है कि कोई भी मन्त्री ९९ प्रतिशत मामलों में सहमति प्रकट करेगा तथा विन्दु चिह्नित स्थान पर अपने हस्ताक्षर करेगा। मौवें भाग में दलीय मिद्वान्त अथवा मन्त्री द्वारा व्यक्त आश्वासन हो सकता है। इस प्रकार लगभग सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। इसकी शांति निरंतरता, ज्ञान व्यवधान, तथ्यों की पूण जानकारी इसमें सबल अस्त्र है जिन पर विजय एक आसाधारण योग्यता का व्यक्ति ही पा सकता है।

अब हम नौकरशाही के दूमेरे प्रकार की शक्ति पर विचार करेंगे अर्थात् वे शक्तियाँ जो उन्हें औपचारिक रूप में सुपुद की गयी हैं। विधि निर्माण के क्षेत्र में प्रशासकगण हस्तातरित तथा कार्यकारिणी विधिनिर्माण के अतगत प्रभाव डालते हैं। इसका अर्थ यह है कि विधानमण्डल कानूनों को सामान्य रूप में पारित करता है और उन्हें लागू करने के मिलमिले में प्रशासकों को विस्तृत नियम तथा विनियम बनाने का अधिकार है। निष्पत्त यह कि मसद् की सर्वोच्चता के अतगत प्रशासन-अधिकारियों को विधि निर्माण का अधिकार है।

कारण —कमचारियों की शक्ति दिनानुदिन बढ़ती चली जा रही है। नौकरशाही की प्रवृत्ति इस सदी का महत्त्वपूर्ण विकास है। इस विकास के कई कारण (Causes) हैं। प्रथम, पूँजीवाद के विकास के साथ राज्यों के कार्यों में कई गुनी वृद्धि हुई है। उदाहरणार्थ इंग्लैंड में औद्योगिक क्रान्ति ने उद्योगों के दीपा को दूर करने के लिए मसद् का अनेक अधिनियम बनाने पर विवश किया। इन कानूनों को प्रवर्तित करने के लिए अनेक अधिकारियों की आवश्यकता हुई। द्वितीय, विभिन्न राज्यों में समाजवाद के विकास ने राज्य का प्रशासन के अनेक क्षेत्र लेने के लिए बाध्य किया, जैसे उद्योगों पर स्वामित्व। तृतीय 'लोकसेवाओं में योग्यता सिद्धांत' के पचलन के फलस्वरूप लोकसेवा आयोग स्थापित हुए जिन्होंने शासन की विश्वविद्यालयों की योग्यतम प्रतिभाएँ प्रदान की तथा इन व्यक्तियों ने महान् शक्तियाँ प्राप्त की क्यकि अन्त में शक्ति योग्यता का ही वरण करती है। चतुर्थ, जीवन वृत्ति प्रणाली, जो लोक सेवकों को आजीवन व्यवसाय देती है, के प्रचलन ने उन्हें पद का स्थायित्व दिया और स्थायित्व ने उन्हें अनुभव तथा शक्ति दी। आधुनिक काल में कुछ विकासों के कारण नौकरशाही शक्तिशाली होती जा रही है। पचम, मन्त्रिमण अविशेषज्ञ होते हैं तथा उनके पास विभागों के मूखम कार्यों के निरीक्षण का समय नहीं रहता और दूसरी ओर प्रशासकीय अधिकारी विशेषज्ञ हैं। वे कारण मन्त्रियों के उत्तरदायित्व की आड में प्रशासनिक नीति संचालन करते हैं। पछ, प्रशासनिक न्याय-व्यवस्था के अतगत आधिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में मन्त्रियों तथा उनके विभागों की कतिपय दायित्व प्रदान किया गया है।

जिनके निणय के विरुद्ध किसी 'यायालय मे अपील नही की जा सकती । सप्तम, प्रदत्त विधापन (Delegated Legislation) का विकास ससद् शक्ति के ह्रास तथा सेवा की शक्ति-वृद्धि का एक प्रमुख कारण है ।

नौकरशाही शासन का आक्षेप गलत - अनेक विद्वाना ने जिसमे ह्यूवर्ट, राम्जे म्योर, सी० के० एलन आदि के नाम उल्लेखनीय हैं, इन नौकरशाही की बढ़ती हुई प्रवृत्ति का विरोध किया है और उसके विरुद्ध चेतावनी दी है । लेकिन लास्की, लॉवेल इत्यादि विद्वानो ने दूसरा दृष्टिकोण अपनाया है । वे नौकरशाही के व्यापक प्रभाव मे किसी प्रकार का खतरा महसूस नही करते है । लास्की तो इसे नौकरशाही मानता ही नही, ययाकि नौकरशाही ने अन्तगत मामाय नागरिका की स्वतंत्रताएँ सकट मे पड जाती है, जो इग्लैंड मे सम्भव नही है । लॉवेल ने माफ-साफ कहा है कि इग्लैंड मे नौकरशाही का भय इस कारण कम हो गया है कि वहा अविशेषण एक विशेषण का विशेष प्रकार का मेल है जिम्मे फनस्वरूप राजनीतिक एक अराजनीतिक शासन के तत्त्वा मे स्पष्ट भेद है । सरकारी कर्मचारी केवल मन्त्रिमण्डल को जानकारी तथा तथ्य प्रदान करते है और सरकार की नीतियो को त्रियाचित करते हैं । न तो वे शासन पर ही छापे रहते है और न शासन की प्रवृत्ति एक स्वरूप को ही बनाते है । शासन का वास्तविक संचालक विभाग का अध्यक्ष उत्तरदायी मन्त्री है । वह समद तथा जनता की इच्छा के अनुसार नीति निर्धारित करता है और कर्मचारीगण अपने को उस नीति के अनुसार ढालते ह । मन्त्रियो की ओट मे कर्मचारी किसी प्रकार का अयाय भी नही कर सकते, न ता कोई अनुचित पाय ही कर सकते है । यदि वे ऐसा करते हैं ता मन्त्रिया स प्रश्न पूछा जा सकता है । किसी भी विषय पर मसद मे विवाद हो सकता है जो पूरे मन्त्रिमण्डल के लिए शनि सिद्ध हो सकता है । अत मन्त्री सदैव चौकन्ना रहता है कि लाक-सेवक कोई गलती नही करें और लोक-सेवक भी सदैव सावधान रहते कि उनकी गलती मे विभागीय अध्यक्ष या मन्त्री सकट मे न पड जायें । निष्पक्ष रूप मे न्युमैन के शब्दो का उद्धृत करना उचित होगा "अधिनायकवाद या तानाशाही कहे जाने का कोई तथ्ययुक्त कारण नही है । यहा यह याद रखना चाहिए कि ब्रिटिश 'सिविल सर्विस राज्य के अतगत राज्य नही है । जैसा कि जमन सिविल सर्विस था अपितु यह एक प्रजानात्रिक तथा उत्तरदायी सरकार का, और जिसके अन्तर्गत बडे पैमाने पर शक्ति का दुरुपयोग तुरत सावजनिक प्रतिक्रिया पैदा करेगा और जिसके फलस्वरूप अनेक सिर लुढकते नजर आयेंगे । जनपद-सेवक के सिर पर उत्तरदायी मन्त्री है जिसका काम सिविल सर्विस को यह बताना है कि जनता क्या नही चाहती है ।"

1 "There is no factual reason as yet to speak of 'despotism' or 'dictatorship' It is important to remember that the British Civil Service is not a 'State within the State as the German Civil Service used to be but is part of a democratic and responsible form of government in which large scale abuse of power would lead to a quick and drastic public reaction which would cause some heads to roll One top of civil servant there is still the responsible minister, whose function it is to tell the civil Service what the public won't

सारांश

शासन का कार्य क्षेत्र तथा उसके उत्तरदायित्व की बृद्धि वर्तमान शासकीय महत्त्वपूर्ण विकास है। शासन को सुविधा के दृष्टिकोण से अनेक विभागों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक विभाग में अनेक पदाधिकारी होते हैं।

शासन के संचालन के लिए एक प्रशासक वर्ग होता है। प्रशासक वर्ग का शासन संचालन में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान है। प्रशासन के कर्मचारियों को निम्नलिखित वर्गों में बाँटा जा सकता है (i) प्रशासनिक वर्ग (ii) अधिशासी वर्ग (iii) लिपिक वर्ग (iv) लेखक सहायक वर्ग; तथा (v) व्यावहारिक प्राथमिक एवं वैज्ञानिक कार्यकर्ता वर्ग।

ब्रिटिश शासन व्यवस्था दो तत्वों के समन्वय पर आधारित है—प्रशासकीय विशेषज्ञ तथा राजनीतिक अभिनेता। अभिनेता मन्त्री सरकार को लोकप्रिय और उत्तरदायी बनाने हैं और दस प्रशासक उसे शासनिक रूप देते हैं।

ब्रिटिश शासन यंत्र पर यह आक्षेप लगाया जाता है कि वहाँ नौकरशाही का शासन है। यह कथन सत्य है कि अनेक कारणों से नौकरशाही की शक्ति बढ़ती जा रही है। लेकिन यह कहना गलत है कि ब्रिटेन में कर्मचारी वर्ग का राज्य है।

प्रश्न

- 1 Discuss the organisation and role of the civil services in England
(ब्रिटिश सिविल सर्विस के संगठन तथा कार्य का वर्णन करें।)
- 2 Describe carefully the activities and functions of the amateurs and experts in the British constitution
(ब्रिटिश संविधान में विशेषज्ञ तथा अभिनेता के कृत्यों की आलोचनात्मक विवेचना करें।)
- 3 Elucidate Sydney Low's remark that the British Government is a "government by amateurs?" Do you think that this is the case today? Give illustrations
(सिडनी लॉ के इस कथन की विवेचना कीजिये कि विधि शासन "अभिनेतों का शासन" है। क्या आप इस स्थिति से महमत है? सोदाहरण समझाइये।)
- 4 How do you account of the growing influence of the Civil Services in modern democratic government? Give suitable illustrations
(वर्तमान जनतन्त्रात्मक शासन में नौकरशाही के प्रभाव की वृद्धि के कारण बतावें।)
- 5 "The permanent official, like the King can do no wrong Both are shielded by the responsibility of the ministers" Examine the statement
(“सम्राट की तरह ही स्थायी नौकरशाही बग भूल नहीं कर सकता। दोनों मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में छिपे हुए हैं।” इस कथन की समीक्षा करें।)
- 6 "Bureaucracy thrives under the cloak of ministerial responsibility
Discuss
(“मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में नौकरशाही का बानबाना है।” इस कथन की समीक्षा करें।)

- 7 The British Parliament is a tool in the hands of the ministers and the ministers are as tools in the hands of the permanent officials "

Examine

("ब्रिटिश ससद मंत्रियों के हाथ में और स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ में खिलौने के समान है।" इस कथन की विवेचना करें।)

- 8 "The nations has been saved from a bureaucracy by the sharp distinction between political and non-political officials " Discuss "

("राजनीतिक तथा अराजनीतिक पदाधिकारियों के बीच काय वितरण के कारण राष्ट्र नौकरशाही से मुक्ति है। ब्रिटिश लोक-सेवा के प्रसंग में इस कथन की व्याख्या करें।")

"It is a fundamental principle with English lawyers that parliament can do everything but cannot make a woman a man and a man a woman" —De Lolme

ब्रिटिश ससद् विकास और सम्प्रभुता (The British Parliament Growth and Sovereignty)

- *****
- १ ससद् का विकास— 'ससद्' शब्द का अर्थ, ससद् की उत्पत्ति ।
- २ ससद् की सम्प्रभुता— ससद् की सम्प्रभुता का अर्थ, ससद् की सम्प्रभुता की आलाचना, निष्पत्ति ।
- *****

१ ससद् का विकास (Growth of Parliament)

इंग्लैंड ससदीय प्रणाली का आदर्श नमूना है। वह "तर्क द्वारा नहीं बल्कि ससद् द्वारा शासित होता है (डिज़रैली)।"^१ ससद् ही सर्वप्रभु है, उसकी सत्ता सर्वोपरि, असीमित तथा निरकुश है। इतना ही नहीं, विश्व को ब्रिटेन की यह अनोखी देन भी है। जॉन ब्राइट ने ठीक ही कहा है—"इंग्लैंड ससदों की जननी है।"^२ विश्व के अनेक राष्ट्रों की ससदें ब्रिटिश ससद की नकल हैं।

'ससद्' शब्द का अर्थ—ससद् के दो रूपा में अर्थ लगाया जा सकता है—वैधिक तथा व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से। वैधिक अर्थ में, ससदीय विधियाँ म जैसा अंकित रहता है, वे महा-मायवर सम्राट् द्वारा लाड स्पिरिचुअल और टेम्पोरल तथा कामन्स के परामर्श से निर्मित होती हैं। ससद् का कार्य है विधि-निर्माण, और विधि निर्माण सम्राट् लाड-सभा तथा लोक सभा के सहयोग से होता है। अतः वैधिक अर्थ में ससद् तीन अधिकारियों के मिलने से निश्चित होता है—सम्राट्, लाड-सभा तथा लोक सभा। व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से 'पालियामेंट' की उत्पत्ति फ्रेंच भाषा के शब्द 'पार्लेमा' से हुई है जिसका अर्थ होता है—"गणप की दुकान" (Talking shop)। १६ वीं शताब्दी के उग्र वामपथी लोगों तथा आधुनिक आलोचकों के अनुसार ससद गण लडाने का अड्डा है। यद्यपि ससद् का यह नामकरण उपहास के अर्थ में किया गया था, फिर भी यह नाम-करण ससद् शब्द का स्पष्टीकरण कर देता है। ससद वह स्थान है जहाँ लोग बैठकर राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं के सम्बन्ध में बातें करते हैं, जैसा कि लाडसभा तथा लोक-सभा में होता है।

१ "England is not governed by logic but by Parliament"

—Benjamin Franklin

२ "England is the Mother of Parliament"

—John Bright

संसद की उत्पत्ति—११ वीं शताब्दी का “चेसन डी रोलैण्ड” (Chanson de Roland) सबसे पहला प्रलेख है जिसमें पार्लियामेंट शब्द का प्रयोग किया गया है और अद्यत्तनाया गया है “दो व्यक्तियों में परस्पर बातचीत”। गौण रूप में संसद का अर्थ होता था, “कुछ व्यक्तियों का वह समुदाय जहाँ कुछ परामश होता है।” उसी युग में रूनीमेड (Runny medy) की मभा को संसद की मज्ञा दी गई थी जिसमें सम्राट् जॉन ने कुलीन वर्ग को आज्ञापत्र प्रदान किया था। परन्तु १३ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में संसद शब्द का विशेष प्रयोग होने लगा। १२५८ ई० में कुलीनो ने ऑक्मफोर्ड में एक सुधार की मांग की कि वष में तीन संसदों की व्यवस्था की जाय जिनमें “राजा और राज्य के सम्बन्ध में परामश हो।” इस प्रकार राजाओं द्वारा आहूत मभाओं के लिए प्रयुक्त हान पर डमका विनिष्ट अर्थ हो गया—विचार विमश सम्बन्धी कायदम। उन्ने अनिश्चित डममें एक अर्थ मूल तत्त्व का समावेश हुआ—प्रतिनिधित्व परामश। प्रतिनिधित्व की विचार शिलाओं पर आधुनिक संसद की नींव पड़ी। तामन संवत्स युग से ही राजा देश के विभिन्न भागों में दूरवासी करते थे तथा धर्माधिकारियों और जमींदारों से राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों पर विचार-निमश तथा वातालाप किया करते थे। यद्यपि वे व्यक्ति जन्मा व प्रतिनिधि नहीं थे, फिर भी प्रतिनिधित्व का जश वत्तमान था। १२१३ ई० में यह सिलसिला चरम-सीमा पर पहुँच गया जबकि राजा जॉन ने देश के प्रत्येक नगराधिपति को आज्ञा दी कि वह अपने अपने प्रदेश से चार उपायियुक्त प्रतिष्ठित व्यक्तियों को राजा के साथ राज्य की समस्याओं पर बात-चीत करने के लिए भेजे। इसीमें संसद शब्द के आधुनिक अर्थ वीज रूप में वत्तमान है।

संसद का इतिहास—अब हम संक्षेप में संसद के ऐतिहासिक विकास पर विचार करेंगे। ब्रिटन की अन्य राजनीतिज्ञ संस्थाओं की तरह संसद भी ‘संयोग की सतान’ है, वह किसी योजना का नहीं, अपितु इतिहास के विकास का परिणाम है। या तो संसद के अश विद्वान्जैमूट तथा ग्रेट कौंसिल में भी मिलते हैं, लेकिन इसका वास्तविक बीजारोपण सम्राट् जान के राज्यवात १२१५ ई० में हुआ। ११ जून, १२१५ ई० को जान ने ‘मैग्ना चार्टर’ (Magna Charter) पर हस्ताक्षर किया जो कुलीन वर्गों की विजय का प्रतीक था। लेकिन इससे कुलीन वर्ग राज्य के सधप का अंत नहीं हुआ, बल्कि ‘बिना प्रतिनिधित्व के कर नहीं’ (No taxation without representation) के सिद्धान्त ने सधप को तीव्रतर बना दिया। १२६५ ई० में साइमन डी मॉंटफोर्ड (Simon de Montford) द्वारा आधुनिक अर्थ में प्रथम बार संसद आहूत हुई—जिसमें काऊंसे तथा नगरों के प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। १२९५ ई० में एडवर्ड प्रथम ने आदेश सम (Model Parliament) को आहूत किया जिसमें धर्माध्यक्ष (Bishops), कुलीन (Earl), महाकुलीन (Barons) तथा नगरों, प्राता आदि के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इस संसद के दो महत्वपूर्ण परिणाम हुए। प्रथम, संसद-सदस्य धन की मांग की मजूरा देते तथा स्थानीय कष्ट गायाआ जिन्होंने वार में राष्ट्रीय कष्ट, गायाआ का रूप लिया, की चार सम्राट् का ध्यान आकृष्ट करते। द्वितीय, सम्राट् विना संसद की स्वीकृति के कोई कर नहीं ले सकते थे। इस प्रकार संसद की स्थापना का हा चुकी थी, उसकी सर्वोच्चता की स्थापना की भी गुरुवात हो गई। १६८८ ई० की ‘रक्तहीन क्रान्ति’ (Bloodless Revolution) ने यह स्पष्ट कर दिया कि देश का वास्तविक तामन संसद की है। सम्राट् द्वारा राजगरी न लिए

हनोवर वंश को आमंत्रण ने तो इस तथ्य की ओर पुष्टि कर दी। इस प्रकार सम्राट और संसद के बीच का संघर्ष समाप्त हो गया। लेकिन अभी तक संसद् पूर्णरूपण प्रजातान्त्रिक न हो पायी थी। सिर्फ कुछ हजार व्यक्तियों को ही मतदान प्राप्त था। १८३२ से १९२८ ई० तक कई मतधिकार सम्बन्धी सुधार हुए जिनके द्वारा प्रमश मध्यमवर्ग को, गृह स्वामियों को वयस्क पुरपो को, ३० वर्ष से ऊपर की युवतियों को और जन में सभी २१ वर्ष से अधिक आयुवाले स्त्री-पुरुषों का मतदाताधिकार मिल गया।

२. संसद् की संप्रभुता

(Sovereignty of Parliament)

संसद की संप्रभुता का अर्थ—विगत शताब्दियों में ब्रिटिश संवैधानिक विकास की कहानी संसद् तथा सम्राट के बीच शासन-सत्ता पर प्रभुत्व के लिए संघर्ष की कहानी है। मध्य-हवीं सदी के उत्तरार्ध में संसद के पक्ष में करीब करीब निर्णय हो चुका था। अठारहवीं सदी में जनतान्त्रिक विकासों के परिणामस्वरूप संसद् की 'संप्रभुता तथा सर्वोपरिता' राजनीतिक तथ्य बन गयी। आज अर्ध-दशों को विधायिकाओं में भिन्न ब्रिटिश संसद सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न निकाय है। प्रो० डायसी ने कहा कि "वैदिक रूप से संसद् की संप्रभुता हमारी राजनीतिक व्यवस्था की प्रमुख विशेषता है।"^१ आगे उसने ब्लैकस्टोन के शब्दों में सर एडवर्ड कोक के विचार को उद्धृत किया है—“संसद् की शक्ति एवं अधिकार क्षेत्र इतना महान् श्रेष्ठ एवं अनियंत्रित है कि उस पर न किसी व्यक्ति का, न कारणों का, और न रुकावट का ही बंधन है।”^२ फिर संसद् को संप्रभुता की इन शब्दों में व्याख्या की गयी है। कानून के सम्बन्ध में संसद को असीमित तथा निरकुश शक्ति है। वह किसी भी विषय में सम्बन्धित धार्मिक या अधार्मिक, नागरिक या सैनिक विधि का निर्माण कर सकती है, विधि को प्रमाणित करती, उसकी व्याख्या करती, उसे पुनर्जीवित करती या रद्द करती है। साधारण नियमों में ऊपर सभी प्रकार की कायवाहियाँ, चण्डे-ज्ञात या उनके उपाय इसके अधिकार क्षेत्र में आते हैं। यह राजपद के उत्तराधिकार के नियमों को संचालित कर सकती है या नये नियम बना सकती है जैसा कि हेनरी अष्टम तथा विलियम तृतीय के राजकाल में हुआ था। यह देश के स्थापित धर्म को पलट सकती है। यह राज्य के संविधान तथा स्वयं मसदा में मशोधन ला सकती है या उन्हें पूर्ण नवीन रूप दे सकती है, जैसे—'एक्ट ऑफ यूनियन' (Act of Union) त्रिवाणिक या सप्तत्राणिक चुनाव सम्बन्धी नियम। थोड़े में यह गवर्नर कर सकती है, असम्भव को सम्भव बना सकती है। किसी प्रकार का विधान यह बना सकती है, राजतंत्र को गणतंत्र में बदल सकती है, राज्य सिंहासन में नियमों में परिवर्तन ला सकती है, युद्ध या शांति की घोषणा कर सकती है, नये नरों को लागू कर सकती है। इस प्रकार संसद कोई भी काम कर सकती है, चाहे वह पापजनक या हा या बुद्धि का। डी० लोमे, नामक उद्योग ने तो यहाँ तक कहा है कि

१ "The Sovereignty of parliament is, a legal point of view, the dominant characteristic of our political institution"

—Prof Dicey

२ "The power and Jurisdiction of parliament are so transcendent and absolute as it cannot be confined either by persons, or causes within any bounds"

—Sir Edward Cole

“अंग्रेजी विधान-नेताओं का यह आधारभूत सिद्धांत है कि संसद स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्री बना देने के अतिरिक्त और कुछ कर सकती है।”¹ भले ही यह अमंगल या पागलपन का दीया पड़े। जयन्ती ने इस सप्रभुता का अभिप्राय बालाया है कि—

(क) ब्रिटिश संसद कोई भी कानून बना सकती है,

(ख) किसी कानून का भंग कर सकती है, और

(ग) ब्रिटिश संविधान में कोई ऐसा सीमा-चिह्न नहीं है, जिससे यह निषेध हो सके कि कौन कानून मौलिक और कौन अमौलिक है।

संसद की सप्रभुता का अर्थ देश में विभेद समाप्त लेना आवश्यक है। प्रथम, इंग्लैंड में संसद पर कोई कानूनी बाधा नहीं है। उसकी शक्तियाँ अलिखित तथा असीमित हैं। काँग्रेस न्यायालय उसका चुनौती नहीं दे सकता, संसद द्वारा स्वीकृत विधि को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकता, लेकिन इसके विपरीत अमेरिका में कांग्रेस का शक्ति संविधान द्वारा लिखित तथा मर्यादित है। वह अपनी सीमा का लाल नहीं करती, अथवा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा उसके कल्याण को असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है। इस प्रकार ब्रिटिश संसद की शक्तियाँ असीमित हैं, जबकि अमेरिकन कांग्रेस की शक्तियाँ सीमित तथा मर्यादित हैं। द्वितीय, ब्रिटेन की साधारण विधि तथा संवैधानिक विधि में कोई अंतर नहीं है। अतः साधारण विधि की प्रणाली से ही संवैधानिक विधि में परिवर्तन लाया जा सकता है। संसद को संविधान में किसी प्रकार का संशोधन करने का अधिकार है। यहाँ तक कि वह संविधान का नया रूप दे सकती है, राजतंत्र का गणतंत्र में बदल सकती है। लेकिन अमेरिका में संविधान में परिवर्तन एक प्रक्रिया द्वारा ही लाया जा सकता है। इस क्षेत्र में भी ब्रिटिश संसद के विपरीत अमेरिकन कांग्रेस की शक्ति बहुत सीमित है। अतः ब्रिटेन में संसद की सर्वोच्चता है, जबकि अमेरिका में संविधान की सर्वोच्चता है।

निष्कर्षतः संसदीय सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि संसद जो कुछ चाहे, जिस किसी रूप में भी चाहे विधि निर्माण कर सकती है तथा संसद जो भी कानून स्वीकार करे वह देश का कानून है। संसद द्वारा निर्मित कानून के न्यायालय में आचरण होता है। न्यायालय उसके द्वारा पारित (किसी भी विधि का उल्लंघन नहीं कर सकता है और न तो इसको अवैध या अप्रमाणिक ठहराया जा सकता है, क्योंकि देश में संसद का कानून ही सर्वोच्च है, यहाँ तक कि न्यायशास्त्र (quasi) तथा सामान्य विधि (Common Law) भी संसद द्वारा पारित किसी नियम का उल्लंघन नहीं करती। फिर संसद द्वारा पारित दो नियमों में विरोध हो तो नया नियम पूर्व नियम का स्थान ले लेगा। अतः संविधान सभा है और विधान परिषद भी जबकि उसके लिए संवैधानिक विधि तथा साधारण विधि में कोई अंतर नहीं है। इस प्रकार संसद सप्रभुता तथा सर्वोच्चता निहाय है।

1 “It is a fundamental principle with English lawyers that parliament can do everything but cannot make a woman a man and a man a woman.”

ससद् की प्रभुता की आलोचना — किन्तु ससद् की प्रभुता वास्तविक तथ्य नहीं है। यह केवल कानूनी है। डायसी का कहना है कि 'ससद् की सप्रभुता अमदिग्ध कानूनी तथ्य।'¹ लोक, डी लोमे आदि विद्वानों ने सिर्फ इसके वैधानिक पहलू के बारे में विचार किया। उन्होंने उसका व्यावहारिक पहलू अर्थात् नित्यप्रति की सच्चाइयों पर ध्यान नहीं दिया। यद्यपि ससद् विज्ञानतः सप्रभु है, लेकिन व्यावहारिक जगत् में भी बहुत सी आचार-विषयक तथा राजनीतिक स्वावर्तों हैं, जो ससद् की शक्ति पर बाधा डालती हैं और उसकी सप्रभुता का मिथ्या बनाती हैं।

(i) जनता का विरोध — ससदीय सप्रभुता पर सबसे बड़ा प्रतिवचन है, जनता का विरोध (People's opposition)। प्रबल जनमत पर एक राजनीतिक अकुल का काम करता है। ससद् का यह ध्यान में रखना पड़ता है कि प्रत्येक विधि वहाँ तक व्यावहारिक है, अर्थात् उसका पालन वहाँ तक सम्भव है तथा विधि वहाँ तक नैतिक है, अर्थात् वह प्राकृतिक नियमों, जनता की इच्छा तथा परम्पराओं के विरुद्ध नहीं है। जैसा कि लेस्ली स्टीफेन ने कहा है, 'यदि कोई विधानमंडल निश्चय करे कि समस्त नीली आँखों वाले बच्चों को मौत के घाट उतार दिया जाय तो नीली आँख वाले बच्चों का संरक्षण करना अवैध होगा। किन्तु ऐसा पारित करने से पूर्व विधायक पागल हो चुके होंगे और उस कानून का पालन करनेवाली जनता मूढ़ होगी।'²

(ii) मन्त्रिमंडल की शक्ति — ससदीय सप्रभुता पर दूसरा प्रतिवचन मन्त्रिमण्डल की शक्ति है। यह ठीक है कि समद की शक्ति अपार है, लेकिन समय की कमी, विशालता तथा विषय की जटिलता के कारण वह अपनी शक्ति का पूरा उपयोग नहीं कर सकती है। मन्त्रिमण्डल उसका नेतृत्व करता है तथा विधि निर्माण, वित्त-नियंत्रण तथा प्रशासकीय मामलों में मन्त्रिमंडल का ही बालबाला रहता है। वह अधिनायक के समान शक्तियों का प्रयोग करता है। उस पर ससद् का नियंत्रण पूर्ण नहीं है। मन्त्रिमण्डल का विकास ने ससद् की सप्रभुता का बहुत धक्का पहुँचाया है।

(iii) निर्वाचक-मंडल या जनता — ससद् की सप्रभुता की आलोचना इस अर्थ में भी की जाती है कि सप्रभुता ससद् में नहीं अपितु निर्वाचक (Electorate) में निहित है। जनता ही ससद् का चुनती है या उसे हटा सकती है। अतः जनता द्वारा स्वीकृत नीतियाँ व अनुमूल ही ससद् को कार्य करना पड़ेगा, वह मनमाना नहीं कर सकती है, अथवा जनता में प्रबल पतिश्रिया का भय रहता है।

(iv) न्यायिक विधान — विधि निर्माण की शक्ति ससद् का सर्वाधिकार नहीं है। ससद् के अतिरिक्त न्यायालय भी कानून के प्रमुख स्रोत हैं। न्यायाधीश कानून की व्याख्या करते तथा नियम देते हैं जो विधि का रूप धारण कर लेते हैं। लेकिन इंग्लैंड में न्यायिक विधान गौण-विधान है जो ससद् का पर्यवेक्षण के अधीन है।

1 "Parliamentary Sovereignty is an undoubted legal fact" —Dicey

2 "If a legislature decided that all blue eyed babies should be murdered the preservation of blue eyed babies would be illegal but legislators must go mad before they could pass such a law and subject be idiotic before they could submit to it" —Leslie Stephen

(v) प्रदत्त विधायन —प्रतिनिधिक अथवा प्रदत्त विधान (Delegated Legislation) ससद् की सप्रभुता पर बहुत बड़ा आघात पहुँचाता है। समय की कमी के कारण ससद् विधि निर्माण सम्बन्धी कुछ काय अथ सस्थाओं को सौंप देती है, जैसा कायपालिका को 'परिपद आदेश' (Order-in-Council) निकालने का अधिकार है। इसके अलावे ससद् अधिकांश नियमों के द्वारा किसी मंत्री, विभाग या सस्था को अधिकार दे देती है कि वह आजाएँ निकाले या विधि स्वीकृत करे। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि ससद् का उन सत्र पर पूरा अकुश भी नहीं रहता।

(vi) ससद् का अधिकार —ससद् अपनी सप्रभुता को तथा स्वयं अपने जीवन-काल को भी निश्चित कर सकती है, जैसे—त्रिवर्षीय अधिनियम (Triennial Act), सप्तवर्षीय अधिनियम (Septennial Act) या ससद् अधिनियम, १९११ (Parliament Act of 1911) के द्वारा ससद् ने ऐसा किया। लेकिन ससद् सदा यह मनमाने रूप से नहीं कर सकती। सिर्फ मकतकाल में जबकि सभी राजनीतिक दलों का अर्थात् पूरे राष्ट्र का मौन ममथन प्राप्त हो। वह अपने जीवनकाल को बढ़ा सकती है।

(vii) विधि का शासन —ससद् की सप्रभुता और "विधि का शासन" (Rule of Law) दोनों एक दूसरे से मिले-जुले हैं। विधि के शासन का अर्थ है "कानून के समक्ष सभी नागरिक बराबर हैं, साधारण कानून ही सब पर लागू होते हैं तथा किसी के पास मनमानी शक्ति नहीं है।" ये नियम व्यक्तियों की स्वतंत्रता के आधार हैं। ससद् उनका उल्लंघन नहीं कर सकती। इन्हें ध्यान में रखते हुए ही ससद् कोई विधि बना सकती है।

(viii) अन्तर्राष्ट्रीय कानून —यद्यपि ससद् विधानतः अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों (International Laws) के विरुद्ध विधियों का निर्माण कर सकती है, परन्तु व्यवहार में उसे अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों का आदर करना पड़ता है। वेस्ट रैंड गोल्ड माइनिंग क० बनाम सम्राट नामक विवाद में यह स्वीकार किया गया कि "जो कुछ सभ्य राष्ट्रों ने निणय किया है वह हमारे देश में भी माना जाना चाहिए।"

(ix) ससद् का सगठन —ससद् की शक्ति में भारी कमी का एक मुख्य कारण यह है कि वह एक सगठन काय नहीं है। ससद् तीन अथवा के मिलने से बनी है—लोक सभा, लार्ड सभा तथा सम्राट्। ये तीनों आजकल सम्राट् की शक्ति औपचारिक मात्र रह गई है तथा लार्ड सभा करीब करीब शक्तिविहीन हो गयी है और ससद् की शक्तियों का प्रयोग व्यवहारतः लोक सभा करती है, फिर भी विधि-निर्माण में विशेष प्रतिन्याओं का अपना-पना के कारण वे एक दूसरे का नियंत्रित करते हैं तथा शक्तियों को के दबीभूत होने से रोकते हैं।

(x) उपनिवेश (Dominion) —उपनिवेशों के सम्बन्ध में भी ससद् के हाथ बंधे हुए हैं। राष्ट्रमण्डल में सब राष्ट्रों का सवैधानिक मान मायादा के अनुरूप काम लिया गया है कि परस्पर व्यवहार में जब कोई ऐसा विधि निर्माण हो जिससे राज्य सिंहासन व उत्तराधिकार सम्बन्धी कोई हेर-फेर हो तो शाही नामकरण एवं उपाधि के हेर-फेर में सभी सम्बन्धित राष्ट्रों की समझ की अनुमति आवश्यक होगी। फिर, १९३१ ई० के वेस्टमिन्स्टर परिनिधम (Statute of

I "Whatever has received the common consent of civilised nations must have received the assent of our country"

Westminster, 1931) के पश्चात् ब्रिटिश संसद द्वारा पारित की गई नियम उपनिवेश व ऊपर लागू नहीं होगा जबतक कि उस नियम में यह स्पष्ट न लिखा है कि उपनिवेश भी प्रायः एक सहमति में ही यह पारित हुआ है। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे वाक्य हैं जिन्हें संसद नहीं कर सकती है, जैसे—भारतीय स्वतंत्रता अधिनियम, १९४७ ई० (Indian Independence Act, 1947) तो वह रद्द नहीं कर सकती, घाना (Ghana) या बर्मा का दी हुई स्वतंत्रता का वापस नहीं ले सकती।

(१) आन्तरिक संगठन —समद विधि बनाना में मनमाना नहीं कर सकती है। उसकी शक्ति अन्तःसंगठन द्वारा सीमित है। किसी भी विधि का स्वीकृत हान के पहले समितियाँ से गुजरना पड़ता है। समितियाँ उनमें वाट छाँट कर सकती हैं या पूर्णतः अस्वीकार कर सकती हैं और समद का उनकी सलाह का प्रायः मानना ही पड़ता है। इसके अतिरिक्त सदन में बाहर बहुतसी समस्याएँ हैं जिनका प्रभाव विधिनियम पर पड़ता है। जिस समय किसी विधेयक पर विचार होना है उसमें सम्बन्धित संगठन, जैसे—मजदूर सघ, आर्थिक सघ आदि अपना विचार देते हैं या हल्का गुल्फा मँचते हैं। फलस्वरूप व संसद की सीमित शक्ति का सीमित करते हैं।

(ii) अन्तर्राष्ट्रीय संगठन —अतः में संसदीय सप्रभुता पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International Organisation) व्यवहार में प्रतिबंध की काम करते हैं। संयुक्त राष्ट्र सघ किसी भी देश की वास्तविक सप्रभुता को नियंत्रित करता है जिसका ब्रिटिश अपवाद नहीं हो सकता। अतः राष्ट्रसघ या अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के सिद्धांतों तथा नियमों का ब्रिटिश संसद उल्लंघन नहीं कर सकती है। वह मानव अधिकार पत्र की अवहेलना कर किसी को दास नहीं बना सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सघ की सदस्यता मजदूरों के काम का समय, दशा आदि से सम्बन्धित कानूनों पर प्रभाव डाल कर संसदीय सप्रभुता को नियंत्रित करती है।

निष्कर्ष —उपरोक्त विवरणों में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि संसद की सप्रभुता एक वैधानिक सत्य है, राजनैतिक सत्य नहीं। ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषता है कि सिद्धान्त और व्यवहार में पर्याप्त अंतर है अर्थात् वैधानिक सत्य एवं राजनीतिक असत्य बन जाता है। संसदीय सप्रभुता के लिए भी यह कथन सत्य है। वैधानिक रूप में संसद सप्रभु है, लेकिन व्यवहार में उसे अनेकानेक प्रतिबंधों द्वारा मर्यादित होना पड़ता है। अतः, यद्यपि उसे हल्कामान ता नहीं कहा जा सकता, फिर भी एक मर्यादित सप्रभु अवस्था ही कहा जा सकता है।

सारांश

इंग्लैंड को संसदों की जननी कहा जाता है। ब्रिटिश संसद मर्यादों के विकास का परिणाम है। इनकी बनावट तथा शक्तियों के विकास का एक लम्बा इतिहास है।

संसद की सप्रभुता ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि संसद जो कुछ चाहे जिस किसी रूप में चाहे विधि निर्माण कर सकती तथा संसद जो भी कानून स्वीकृत करे वह देश का कानून है। लेकिन संसद की सर्वोच्चता पर अनेक शैक्षणिक तथा राजनीतिक बंधन हैं जैसे—जनता का विरोध मात्रमंडल की शक्ति, निर्वाचक मंडल तथा जनता, न्यायिक विधान, प्रदत्त विधान, संसद का अधिकार, विधि का शासन, अन्तर्राष्ट्रीय कानून संसद का संगठन उपनिवेश, आन्तरिक संगठन,

तथा अन्तराष्ट्रीय संगठन। संसद की संप्रभुता एक वैधानिक सत्य है राजनैतिक सत्य नहीं। इसे मर्यादित संप्रभु कहना उचित होगा।

प्रश्न

- 1 Trace the origin and development of the British Parliament
(ब्रिटिश संसद की उत्पत्ति तथा विकास का उल्लेख करें।)
- 2 How far it is correct to call the Sovereignty of the British Parliament a myth? Account for the progressive decline of the actual powers of the British parliament (B U 1955 A, '61 S)
(“ब्रिटिश संसद की संप्रभुता को भ्रम कहना कहाँ तक उचित है? ब्रिटिश संसद की शक्तियों के ह्रास का कारण बतावें।”)
- 3 “The sovereignty of parliament is from a legal point of view, the dominant characteristic of our political institution” Discuss
(“वैधिक दृष्टि से संसद की संप्रभुता हमारी (ब्रिटिश) राजनीतिक संस्थाओं का महत्त्वपूर्ण विशेषता है।” इस कथन की विवेचना करें।)
- 4 “The British Parliament is supreme and sovereign body” Elaborate this statement and point out the main limitations on the sovereignty (P U 1944 A, '46 A, '54 A)
(“ब्रिटिश संसद एक सर्वोच्च एवं संप्रभु निकाय है।” इस कथन की व्याख्या करें और ब्रिटिश संसद की संप्रभुता के प्रतिबंधों को बतलावें।)

"Most of the popular criticisms of the House of Lords have risen from the anachronistic position of so aristocratic body in a progressive democracy
—Carter, Ranney and Herz

६

ब्रिटिश ससद् लार्ड सभा

(The British Parliament The House of Lords)

- १ विकास तथा सगठन— जन्म और विकास, रचना, विशेषाधिकार एवं नियंत्रणताएँ, प्रक्रिया, सगठन, लाड-वासलर ।
- २, अधिकार तथा कार्य— विधायी शक्ति, साधारण विधि, धन विधेयक, सविधेय नियमा तथा आदेश पर विचार, वायकारी शक्ति, यायिक शक्ति, विचारात्मक कार्य ।
- ३ लार्ड-सभा के विरुद्ध तर्क—रचना सम्बन्धी आलोचनाएँ, कार्य विधि सम्बन्धी आलोचनाएँ, ससदीय प्रक्रिया, शक्ति-सम्बन्धी आलोचनाएँ, भवैधानिक स्थिति, महत्वहीन ।
- ४ लार्ड-सभा के पक्ष में तर्क—प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक, ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल, लाव-सभा की स्वेच्छाचारिता पर अकुश, लोक-सभा के उतावलेपन को रोकना, विधि-निर्माण में सहायक, व्यापक प्रतिनिधित्व, उच्चस्तरीय विचारात्मक कार्य ।
- ५ लार्ड-सभा का सुधार— सुधार की समस्याएँ, सुधार के माग में कठिनाइया, सुधार के प्रस्ताव, विभिन्न लेखकों के सुझाव, सुधार के पीछे मिद्धात तथा उद्देश्य, लक्ष्य क निजी सुझाव ।
- ६ ब्रिटिश लार्ड सभा को अन्य उद्देश्य, रचना, आकार तथा कार्यकाल, अधिकार देशों के द्वितीय सदन के साथ और कार्य सवैधानिक महत्त्व ।
तुलना—

१ विकास तथा सगठन

(Growth and Composition)

जन्म और विकास —ब्रिटेन की समस्त विश्व की प्राचीनतम द्विमदनात्मक ससद् है । ससद् के दो सदन हैं—लाड सभा तथा लोक-सभा । ब्रिटिश सामन्य प्रणाली के जन्म समस्याया

को तरह लाड सभा भी एक स्वविकसित संस्था है। १९२५ ई० की आदर्श सभ (Model Parliament) के सदस्य तीन वर्गों में विभक्त हो गये—कुलीन वर्ग (Noble), धर्माधिकारी वर्ग (Clergy) और साधारण सदस्य (Commons)। लेकिन धीरे-धीरे व्यावहारिक हितों के कारण इनके दा दल हो गये एक भाग में कुलीन वर्ग, ऐहिक वर्ग और धार्मिक वर्ग उठने लगे तथा दूसरे भाग प्रादेशिक-प्रतिनिधित्व-उपाधिकारी वर्ग तथा नगर-प्रतिनिधि वर्ग। इस प्रकार सभ के दा सदन हो गये। प्रथम सदन, जा पूणतया प्रतिनिधित्व नहीं था, लाड सभा कहलाया और द्वितीय सदन, जा पूणतया प्रतिनिधित्व था, लाक-सभा। यह सब आरम्भिक हुआ तथा सामाजिक एवं आर्थिक आवश्यकताओं के परिणामस्वरूप हुआ। आनुवंशिक सिद्धांत का विकास भी इसी प्रकार हुआ क्योंकि सम्राट पूर्व सभ में बुलाये गये कुलीन जनो या उनकी मृत्यु के बाद उनके पुत्र को ही नई सभ में बुलाता। इसके अतिरिक्त १८३२ ई० तक लाड-सभा वास्तव में उच्च मदन था, लेकिन प्रजातान्त्रिक विकासो के साथ उसे समय समय पर सुधार के अधिनियम द्वारा लोक सभा के पक्ष में शक्ति से हाथ धोना पडा। आज उसे अप्रजातान्त्रिक, अमामयिक तथा असंगत संस्था कहा जाता है।

रचना —लाड-सभा विश्व का सबसे बडा विधायी निकाय है। आजकल इसमें लगभग ९०० सदस्य हैं, जिहे सात श्रेणियों में बाटा जा सकता है,—

- (i) राजवंश के सदस्य (Peers of Royal Blood) जिनकी संख्या ३-४ होती है।
- (ii) आनुवंशिक पीयर (Hereditary Peers) जो ९० प्रतिशत हैं।
- (iii) धार्मिक पीयरस (Lords Spiritual), जिसमें २६ स्प्रिचुअल लाड, आर्चबिशप तथा इंग्लैंड के चर्च के २४ बिशप।
- (iv) स्कॉटलैंड के आनुवंशिक पीयरस (Representative Peers of Scotland) जिनकी संख्या १६ है।
- (v) आयरलैंड के आनुवंशिक पीयरस (Representation Peers of Ireland), जिनकी संख्या घटती जा रही है और आजकल सिर्फ ५ रह गयी है।
- (vi) न्यायकर्ता या विधिवेत्ता लाडस् (Law Lords), जिनकी संख्या ९ है।
- (vii) आजीवन पीयरस (Life Long Peers) जिहे १९५८ ई० के लाइफ पीयरजे ऐक्ट के अधीन बनाया जाता है। अगस्त १९५९ में इस प्रकार के १९ पीयरस थे, जिनमें चार स्त्रियाँ थीं।

इस प्रकार लाड सभा का संगठन मुख्यतः आनुवंशिक है। आनुवंशिक पीयरस बनाने की राजमुकुट की शक्ति अभीम है। ये पीयरस अपने सौभाग्य के दल पर सदस्य बने रहते हैं, क्योंकि वे पीढी-दर-पीढी हाने वाले उस प्रथम पुत्र के प्रथम पुत्र हैं जा प्रथम बार कुलीन जन के रूप में लाड सभा के लिए चुना गया था। इसके अतिरिक्त मत्तारूढ सरकार बहुमत प्राप्त करने के लिये या प्रवक्ता की आवश्यकता पडने पर विद्वानसंपन्न प्रतिभाशाली सदस्यों को नियुक्त करती है। कर्मो-कर्मो प्रतिष्ठा या गौरव प्रदान करने के हेतु विद्वान, वैज्ञानिक, माहिर्यकार, कलाकार या समाज सेवक को लाड सभा का सदस्य बनाया जाता है। भूतपूर्व प्रधान मंत्रियों भी लाड की उपाधि से सुसोभित किया जाता है।

विशेषाधिकार एव नियोग्ताएँ —लाड-सभा के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार (Privileges) प्राप्त हैं, जैसे—उनको विचार व्यक्त करने की स्वतंत्रता है, संसद् के अधिवेशन के समय उन्हें गिरफ्तार नहीं किया जा सकता, वे संसद् में व्यक्तिगत रूप में मिल सकते हैं, १९३६ ई० के पहले देग्राह का महा अपराध के मिलसिल में वे अय कुलीना में याच की भाग कर सकते थे। विभिन्न कुलीन जन अन्तिम अपीलिय यायालय के रूप में काम करते हैं। विशेषाधिकारों के अतिरिक्त उन पर कुछ बंधन भी हैं, जैसे—वे संसदीय चुनाव में मत नहीं दे सकते, आयरलैंड के कुलीन जना को छोड़कर अय कुलीन जन लोक-सभा के चुनाव में प्रत्याशी के रूप में खड़ा नहीं हो सकते हैं।

प्रक्रिया संसद के दोनो सदन अलग-अलग बैठते हैं, लेकिन एक साथ ही सभारम्भ तथा सभाबन्धन होता है। लाड-सभा का अधिवेशन सप्ताह में केवल चार दिन और लगभग दो घंटे प्रतिदिन होता है। इसकी परिस्थिति अत्यंत क्षीण होती है। प्राय ७०-८० में अधिक सदस्य उपस्थित नहीं होते और वह भी प्राय विवादग्रस्त विवाद के समय ही। कोरम की पूर्ति तीन सदस्यों की उपस्थिति से होती है और विधि पारित करत समय ३० सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। इस सभा में वाद-विवाद धीरे धीरे होता है। लोक सभा की तुलना में भाषण की स्वतंत्रता बहुत ज्यादा है। फलतः विवाद का स्तर कभी कभी लोक सभा से ऊँचा होता है। इसके अलावा इस सदन की समिति पद्धति भी लोक सभा की समिति पद्धति से आसान है। एक समिति तो पूरे सदन की है और दूसरी समिति एक स्थायी समिति है जो प्रथम समिति द्वारा पारित विधेयका में संशोधन लाती है। सभा की समकालीन और प्रवर समितियाँ भी होती हैं।

संगठन —लोक-सभा के समान ही इसका भी संगठन (organisation) है। इस सदन का अध्यक्ष लाड चांसलर (Lord Chancellor) होता है। निम्न सदन के अर्थोपाय समिति के (Chairman of the Committee of Ways and Means) के सदस्य इस सभा में भी समितियाँ का एक लाड सभापति (Lord Chairman of the Committees) होता है। एक लिपिक (Clerk) भी होता है। लोक सभा के सशस्त्र परिचायक (Sergeant-at-Arms) के अनुरूप लाड-सभा में भी 'जेडिटरमैन अशर आफ दी ब्लैक रोड' (Gentleman Usher of the Black Rod) होता है।

लाड चांसलर —लाड-सभा का सबसे प्रमुख अधिकारी लाड चांसलर (Lord Chancellor) है। वह इस सदन का सभापति होता है। वह मंत्रिमण्डल का सदस्य होता है। उसकी नियुक्ति प्रथममंत्री के परामर्श से संसद् करता है। वह अपनी विशिष्ट गद्दी (Woolsack) पर बैठकर लाड सभा की वायवाहियों का भाग निर्देशन करता है। उसकी शक्तियाँ विविध हैं, पर लोक सभा के अध्यक्ष की शक्तियाँ के समान नगण्य हैं। सदन में अनुशासन-सम्बन्धी अधिकार पूरी सभा को प्राप्त हैं, न कि लाड चांसलर को। सदन में सुव्यवस्था कायम रखना तथा वाद-विवाद को सममित करना पूरे सदन का कर्तव्य है। लाड चांसलर को निर्णायक मत (Casting vote) देने का भी अधिकार प्राप्त नहीं है। सदस्यगण भाषण देते समय सभापति को सम्बोधित नहीं करते, बल्कि 'माई लाड्स में (My Lords) कह कर सभी सदस्यों को सम्बोधित करते हैं। कुलीन लाड चांसलर सभा की वायवाही अथवा वाद

विवाद में भाग ले सकता है, पर उस समय उसे अपनी गद्दी (Who sack,) स हट जाना पड़ता है।

२ अधिकार तथा कार्य

(Powers and Functions)

प्रारम्भ में लाइ-सभा एक शक्तिशाली संस्था थी, लेकिन प्रजातांत्रिक युग के आगमन के साथ यह असामयिक तथा असंगत सिद्ध हुई। इसकी शक्तियों में इनको एक प्रतिनिध्यावादी संस्था का रूप दिया। अतः इसे निपगु करना आवश्यक हो गया। इस उद्देश्य को पूर्ण के हेतु अनेक सुधार-अधिनियम स्वीकृत हुए, जिनमें सबसे प्रमुख १९११ तथा १९४९ ई० के संसद् अधिनियम थे। आजकल यह निपगु तथा शक्तिहीन संस्था हो गई है। यहाँ तक कि आलोचक इस व्यथ समझने लगे हैं। फिर भी इसके कुछ अधिकार तथा कर्तव्य हैं, जिन्हें निम्नलिखित वर्गों में रखा जा सकता है —

(1) विधायी शक्ति (Legislative Powers) — सबसे प्रथम इसके विधायक कार्य हैं। पहले लाइ सभा का ही विधि निर्माण में प्रमुख हाथ रहता था। लेकिन धीरे-धीरे लोक-सभा के साथ यह समान साझेदार हो गई और १९११ तथा १९४९ ई० के अधिनियम द्वारा कानून बनाने की इसकी शक्ति नहीं के बराबर रह गई। यद्यपि यह सभी विधियों में भाग लेती है, फिर भी यह किसी विधेयक को सदा के लिए रोक नहीं सकती, उसमें देरी भले ही लगा सकती है।

(a) साधारण विधि—१९११ ई० से पूर्व साधारण विधेयक (Ordinary Bills) कार्यों में उच्च सदन एवं निम्न सदन की शक्तियाँ थीं। वित्तीय प्रस्तावों का छोड़कर सभी वैधिक प्रस्ताव लाइ-सभा में प्रारम्भ किये जा सकते थे। साथ ही लाइ-सभा निम्न सदन द्वारा प्रस्तावित वैधिक प्रस्तावों को संशोधित या अंतिम रूप से अस्वीकृत कर सकती थी, लेकिन १९११ ई० के अधिनियम द्वारा स्थिति बदल दी गयी। यद्यपि साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित हो सकते हैं, परन्तु उपयुक्त अधिनियम के अनुसार लाइ-सभा की अनुमति के बिना भा.वे. कानून बना सकते हैं, यदि लोक-सभा उन्हें एक ही अथवा लगातार आने वाले संसद् के तीन अधिवेशनों द्वारा पास करे अथवा विधेयक को पहली बार के दूसरे पाठन (Second reading) की तिथि और अंतिम बार तीसरे (Third reading) के बीच दो बप बीत चुके हों। इस प्रकार साधारण विधेयकों के विषय में लाइ-सभा को केवल दो बप के स्वयं निषेध (Suspensive Veto) का अधिकार प्राप्त हुआ। परन्तु १९४९ ई० के संशोधन अधिनियम द्वारा इस स्वयं-निषेध की अवधि को एक बप कर दिया गया।

(b) धन-विधेयक—अब हम लाइ सभा के वित्त-सम्बन्धी अधिकार पर विचार करेंगे। वित्तीय प्रश्न न ही संसद् को अस्तित्व प्रदान किया और इसी प्रश्न को लेकर संसद् के अन्दर भी संघर्ष चलता रहा कि वित्तीय मामलों में संसद् का प्रबन्ध कौन सा सदन होगा। लोक सभा समय-समय पर इस सम्बन्ध में प्रस्ताव पार कर यह घोषित करती रही कि अनुदान एवं वित्तीय मामलों पर निम्न सदन का एकाधिकार है। १८६० ई० का इस सम्बन्ध में प्रस्ताव उल्लेखनीय है। धीरे-धीरे व्यवहार में लाइ-सभा इस अधिकार क्षेत्र में दूर होनी लगी। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में उच्च सदन ने पुनः अपनी खोई हुई शक्ति को प्राप्त करने का प्रयत्न किया। फलतः १९२१ ई० का संसद् अधिनियम पार हुआ जिसमें लाइ-सभा को सदा के

निये वित्तीय क्षेत्र से बाहर निम्नलिखित फेंका। उक्त अधिनियम के अनुसार धन-विधेयक (Money Bill) केवल लोक-सभा में ही प्रस्तावित हो सकते हैं, लाड-सभा लोक सभा की स्वीकृति के बिना धन-विधेयक को न तो रद्द कर सकती है और न सशोधित ही। लाड-सभा की अनुमति मिले या न मिले, लोक-सभा द्वारा पास हो जाने के एक महीने के पश्चात् प्रत्येक धन विधेयक वादून बन जाता है। इनके अलावे लोक-सभा ने अध्यक्ष को ही किसी विधेयक को धन विधेयक प्रमाणित करने का निरवकाश अधिकार प्राप्त है।

(c) सविधीय नियमो तथा आदेशो पर विचार —विधेयक सम्बन्धी लाड सभा का एक अथवा काय सविधीय उपनियमो तथा आदेशो (Statutory rules and orders) पर विचार करना है। कायकारियो को अधिनारिया की समन्वय अधिनियमो के अन्तगत विस्तृत नियम तथा उपनियम बनाने का अधिकार है और लाड-सभा उनकी वैधिकता की जाच करती है। १९४७ ई० में इस अधिकार के विरुद्ध कुछ आवाजें उठायी गयी थी, लेकिन इस शक्ति को छीन लिये जान की कोई बातें न चली है।

(ii) कार्यकारी शक्ति (Executive Powers) —लाड-सभा की दूसरी शक्ति कायकारी शक्ति है। लेकिन यह शक्ति एकदम महत्वहीन है। गुरु गुरु में लाड-सभा कायपालिका पर नियन्त्रण रखती थी, लेकिन आधुनिक काल में यह शक्ति पूर्णतः लोक सभा के हाथ में चली गयी है। मन्त्रिमण्डल को केवल लोक-सभा ही जयदस्थ कर सकती है, लाड-सभा का इस अधिकार में कोई हिस्सा नहीं है, लेकिन लाड-सभा भी कायपालिका को प्रभावित कर सकती है। इसके दो साधन हैं—संसदीय काय विधि, जैसे—प्रश्न पूछना, वाद-विवाद आदि तथा मन्त्रिमण्डल में जो इसके कुछ सदस्य रहते हैं, उनके द्वारा।

(iii) न्यायिक शक्ति (Judicial Powers) —तीसरे वग में हम इसकी न्यायिक-शक्ति को रख सकते हैं। न्यायिक निकाय के रूप में लाड सभा दो रूपों में काय करती है—प्रारम्भिक न्यायालय (A court of first Instance) और सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय (A Supreme Court of Appeal) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत १९३६ ई० तक यह अपने सदस्यों पर लगाये गये राजद्रोह और अथ गुरतर अपराधो (Treason and Felony) का निणय करती थी, लेकिन अब यह अधिकार नहीं है। इस अधिनार क्षेत्र के अन्तर्गत उसने और भी काय है—(क) उमे उच्च सरकारी पदाधिकारियो पर लोक-सभा-द्वारा लगाये गये महा भियोगो (Impeachments) को सुनने का अधिकार था, परन्तु अब यह प्रथा चूठ सी गयी है, (ख) बिल ऑफ अटेण्डर (Bill of Attainder) द्वारा अभियोग, जा आज नहीं के बराबर है, (ग) आयरलैंड के वाशिनटो के तलाक सम्बन्धी अभियोग, (घ) सदस्यों के विशेषाधिकार सम्बन्धी अभियोग, तथा (ङ) आयरलैंड और स्कॉटलैंड के पीयरा के चुनाव सम्बन्धी अभियोग। सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय के रूप में लाड-सभा इंगलैंड तथा उत्तरी आयरलैंड के सर्वोच्च न्यायाधिकरणों के व्यवहार तथा दण्ड सम्बन्धी मामलों की अपीलें सुनती है। इस रूप में पूरा महन नहीं बैठता है, बल्कि सिर्फ विधिज्ञ लाड (Law Lords) ही बैठते हैं। लाड चामनर इस न्यायालय की अध्यक्षता करता है। लाड-सभा का निणय अन्तिम होता है, जिस समद वादून के द्वारा ही बदल सकती है, कोई न्यायालय नहीं।

विचारात्मक कार्य (Deliberative functions) — लाड-सभा की उपयोगिता उसके विचारात्मक कार्य पर अतिवृत्त निर्भर है। लाड-सभा में गत्याति प्राप्त, अनुभवी तथा स्वतंत्र विचारधारा के सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त वाद-विवाद सुले तथा स्वतंत्र वातावरण में होने हैं। फलतः लाड-सभा में गहन, विचारोत्पादक तथा व्यावहारिक वाद-विवाद और आलोचनाएँ होती हैं। लाड-सभा के सदस्य ही महत्त्वपूर्ण प्रश्नों की भविष्यवाणी करते, जनता को उसके विचाराथ तैयार एवं शिक्षित करते हैं। कभी-कभी तो लाड-सभा के वाद-विवादों का स्तर लोक-सभा के वाद-विवाद से भी उच्च स्तर पर होता है। अतः, लाड-सभा के वाद-विवादों का शासन तथा जनमत पर निश्चित प्रभाव पड़ता है।

३ लाड-सभा के विरुद्ध तर्क

(Arguments against the House of Lords)

मनुष्य गतिशील प्राणी है। समय के विकास के साथ उसके विचार बदल जाते हैं, उसकी आवश्यकताओं में परिवर्तन होता है और सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन नया रूप ले लेते हैं। पुरानी सभ्यताएँ तथा पुराने विचार समय से पीछे पड़ जाते हैं और अविज्ञान तथा, प्रभावहीन तो हो ही जाते हैं, कभी-कभी व्यर्थ भी हो जाते हैं तथा नये समाज की गदन में डोल बन जाते हैं। अतः उनसे छटकारा पाने में ही कुशलता रहती है। लार्ड-सभा के साथ भी यही बात है। प्रजातन्त्र युग में उसे असामयिक, असंगत तथा प्रतिन्यायावादी सभ्यता कहा गया है। बहुत से आलोचक तो समूल नष्ट कर देने के पक्ष में हैं। मजदूर दल उसे उठा देने के पक्ष में हैं, जब कि उदार दल उसमें सुधार लाना चाहता है। लार्ड-सभा ने उसे "अरक्षणयोग्य असंगत (Indefensible anachronism) की सजा दी है। उसकी यही स्थिति उसके विरुद्ध सभी आलोचकों की जड़ है। कार्टर रैने और हर्ज ने इस विचार की पुष्टि में कहा है कि लार्ड सभा की सभी लोकप्रिय आलोचनाओं में जड़ में पगतिशील प्रजातन्त्र के अतर्गत ऐसी कुलीनतन्त्रीय सभ्यता की असामयिक स्थिति है।" इनके विरुद्ध आलोचनाएँ मुख्यतः इसकी रचना, शक्तियों तथा मर्यादात्मक स्थिति में सम्बन्धित हैं।

(क) रचना सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding composition)

पहले हम संगठन से सम्बन्धित आलोचनाओं की जांच करेंगे। सबसे प्रथम लाड-सभा का संगठन अप्रजातांत्रिक है। इसके ९० प्रतिशत सदस्य बड़े-बड़े जागीरदार तथा कुलीन घरानों के व्यक्ति हैं जो निर्वाचित नहीं होते प्रत्युत वंशप्रदानुगत रूप में सदस्यता प्राप्त करते हैं। फलतः वे न किसी का प्रतिनिधित्व करते हैं न किसी के उत्तरदायी हैं और न उन्हें जनमत की कोई परवाह है। विद्वानों ने इस संगठन की बटु आलोचनाएँ की हैं। मिडनी तथा ब्रिटीस वेव का कहना है कि "लार्ड सभा का निर्माण उसकी रचना में दूषित होता है। यह समस्त निर्मित प्रतिनिधि सभ्यताओं में सबसे बुरी है, उसमें शाहीरिक श्रम करनेवाले वर्ग का कोई प्रतिनिधि नहीं है दूकानदार का, वक्ता तथा अध्यापक वर्ग का न उस आधी जनता का

1 "Most of the popular criticisms of the House of Lords have risen from the anachronistic position of so aristocratic a body in a progressive democracy

—Cartier, Ranney and Her,

जो कि नागरी वर्ग कहलाता है और न कला विज्ञान अथवा साहित्य का।”¹ आगस्टाइन विरेल ने भी कहा है कि “लाड सभा अपने अतिरिक्त किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती।”²

(ii) निहित स्वार्थों का दुर्ग —लाड सभा निहित स्वार्थों का अड्डा है। इसमें साव-जनिक कम्पनिया के सचालकों को अधिक स्थान मिले हुए है। कोई भी ऐसा महान् राष्ट्रीय उद्योग नहीं है जिसके नेताओं को लाड सभा में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो। सदन निहित स्वार्थों (Vested interests) तथा महान् उद्योगों द्वारा शासित होता है। राम्जेम्योर ने ठीक ही इसे “धनिकों का सामान्य दुर्ग” (Common Fortress of wealth) कहा है। कार्टर रैने और हर्ज ने तो कहा है कि ‘यह धन तथा सुरक्षण का उत्तम प्रतिनिधि नहीं है जितना कि यह उन्हें जीवधारी का रूप देता है।’³

(iii) अनुदारवादियों का स्वामित्व —मगडन के सम्बन्ध में सबसे गम्भीर आलोचना यह है कि यह सदन सामान्य हटिवाडियों द्वारा नहीं, अतिसूक्ष्मपथी रूडिवादियों द्वारा शासित होता है। १९४९ ई० में सिफ ७१ सदस्य उदार दल के तथा ३४ सदस्य मजदूर दल के थे और शेष अनुदारवादी (Conservatives) थे। सामान्य निर्वाचन में लोकप्रिय मत किसी को भी मिले लोक-सभा पर किसी का नियंत्रण क्यों न हो, लेकिन लाड-सभा सदा प्रतिक्रियावादी व्यक्तियों द्वारा ही शासित होती है। नात्पय यह है कि लाड सभा मदा अनुदार दल का सम्यक् रही है और इस दल के गति में आने पर निष्प्रिय हा जाती है, लेकिन जब कभी भी उदार या श्रमिक दल की सरकार बनती है तो यह त्रिशाशील हा जाती तथा प्रगतिशील कार्यों का विरोध करने लगती है। अधिकतर पीयर नार्ड वेनफर के उम दावे से सहमत है कि लाडों का यह कतव्य है कि वे देखें कि “अनुदार दल शासक या विरोधी दल के रूप में विस्तृत साम्राज्य के भाग्य पर नियंत्रण रखे।” ए० एल० राउज के अनुसार इसका अध्ययन से पता चलता है कि “लार्डसभा ने केवल अपनी रचना के कारण उन सरकारों के विधायी कार्यक्रम में रोडा अटककाया है जो कि उदार अथवा अनुदार दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल की थी, अनेक अवसरों पर उसने अनुदार सरकारों के उन कानूनों को मान्यता दी है जिनको उदारों की ओर से आने पर रह कर दिया गया था और उसके एक सदस्य के अनुसार

1 “Its decisions are vitiated by its composition—it is the worst representative assembly ever created, in that it contains absolutely no members of the manual working class, none of the great class of shopkeepers, clerks and teachers none of the half of all the citizens who are of the female sex, and practically none of religious non conformity of art science & literature”

—Sidney & Beatrice Webbs

2 “The house of Lords represents nobody but itself”

—Augustine Birrell

3 “It is not so much representative of wealth and privilege as it is wealth and privilege personified

—Carter, Ranney and Herr,

4 “The Conservative Party “should still control, whether in power or whether in opposition, the destinies of this great Empire,

—Lord Balfour

वह एक म्वनत्र सदन होने की अपेक्षा अनुदार दल के एक अंग के नाते कार्य करती है और उस समय दल के हितों की रक्षा करती है जबकि उसके पास सत्ता नहीं होती।¹

(ख) कार्य-विधि सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding to working, - मगठन के बाद लाड सभा की काय-विधि की आलोचना की जाती है। यह सजग, प्रगतिशील तथा लोक-सेवक व्यक्तियों की आदर्श सभा नहीं है, बल्कि अनुत्तरदायी तथा प्रति-नियामवादी व्यक्तियों का एक असंगठित समुदाय है। इसके अधिकतर सदस्य जान बूझकर इसके कार्यों में दिलचस्पी नहीं लेते तथा इसकी बैठकों में अनुपस्थित रह जाते हैं। इस सदन की साधारण उपस्थिति लगभग पचास है। सन १९१९ ई० के बाद सिर्फ तेरह अवसरों पर ही दो सौ से अधिक सदस्य उपस्थित रहे हैं। उन पीयरों का औमत, जिनका भाषण वष म एक बार से अधिक हुआ है, सिर्फ ९८ है। सदन के लगभग आधे सदस्यों ने कभी भाषण ही नहीं दिया और एक सौ ऐसे पीयर हैं जिन्होंने अभी तक शपथ भी नहीं ली है। राम्जे म्योर ने जमा कहा है कुछ अवसर पर सैंकड़ों पिडलगुए लकडहारे एकत्र हो जाते हैं और सेवकों को इन कुलीन जनो को पहचानने में बड़ी कठिनाई हो जाती है।² 'एकबार जब १८९३ ई० में ग्लोडस्टोन के द्वितीय होमरूल विधेयक को रद्द करने के उद्देश से लाड-सभा की बनी रैली हुई, तब एक पीयर का द्वारपाल ने रोक कर पूछा कि क्या आप वास्तव में पीयर हैं? उत्तर यह दिया कि "क्या तुम सोचते हो कि यदि मैं पीयर न होता तो मैं इस वाहियात जगत् में आता?"³

समदीय प्रक्रिया - काय-विधि के अतगत दूसरी आलोचना लाड-सभा में प्रचलित समदीय प्रणाली (parliamentary procedure) से सम्बन्धित है। इस सदन की महत्वहीनता का पता इससे भी लगता है कि इसकी गणपूर्ति (Quorum) केवल तीन है, जबकि लोक-सभा की गणपूर्ति चालीस है। विश्व के किसी भी द्वितीय सदन में इतना कम सदस्यों की उपस्थिति म सभा की कार्यवाही नहीं चल सकती है। इतना ही नहीं, सदन में मगठन तथा अनुशासन की कमी है। सदन के अध्यक्ष को उपस्थित होनेवाने सदस्यों को बाध्य करने का अधिकार नहीं है। किसी सदस्य के विरुद्ध अध्यक्ष नहीं, बल्कि पूरा सदन ही कोई बंद उठा सकता है, फिर राजनीतिक दल लाड-सभा में लोक-सभा की तरह संगठित नहीं है। फलतः यह एक नियमबद्ध सदन नहीं, बल्कि एक 'गडबड घाटाला' सदन है।

1 "A History of its records reveals that the House of Lords, by its very nature has placed great obstacles in the way of the legislative programme of those Governments only that were liberal or non conservative, that it has frequently accepted legislation from Conservative Government which it has rejected from liberal, that instead of being an independent house it acts as one wing, of the Conservative Party looking after the interests of Conservatism when out of power one of its members put it"

-A. L. Rowse

2 "Only on rare occasions hundreds of backwoodsmen roll up and the attendants at the House are hard put to identify these noble lords"

-Ramsay Muir

3 "When the great rally of the House of Lords was made in order to defeat the Second Home Rule Bill of Gladstone in 1893, one peer was stopped by the door keeper who asked him if he were really a peer. The answer was, 'Do you think if I weren't I would come to this blank black hole!'

शक्ति सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding powers) — लाड सभा के अधिकार तथा वस्तुत्व के विरुद्ध जो आलोचनाएँ की जाती हैं, उनमें द्वारा यह एक निरर्थक तथा अनुपयोगी मदन कहा जाता है ।

(i) निष्पक्ष नहीं — सवप्रथम, यह एक निष्पक्ष (Impartial) सदन नहीं है, जैसा कि हमने गुरु म दखा है । यह निहित स्वार्थों तथा धनिका का दुग है । अन्त प्रगतिशील तथा समाजवादी विधेयों का वह आँख मूँदकर विरोध करता है । प्रातिवारी, सामाजिक तथा आर्थिक सुधारा में इसे महानुभूति नहीं और उद्योगों का राष्ट्रीयकरण इत्यादि लिए असह्य है । इसकी प्रति-क्रियावादिता का सबसे बड़ा सबूत यह है कि जब अनुदार दल की सरकार शक्ति में रहती है तो वायहीन हो जाती है और जब उदार दल या मजदूर दल की सरकार का शासन होता है तो यह वायवत हो जाती है तथा यह इन सरकारों के माग में राडा जँटकाने का प्रयत्न करती है । लॉन्की ने अनुसार इमन ममान अपमानाधिक संस्था का रहना कठिन है क्योंकि वह जनमत के आगे नहीं झुकती तथा सामाजिक जागरणनामा का मान नहीं करती है । अन्त इसका एक पक्षीय तथा प्रतित्रियावादी रण रूप इसे निरर्थक तथा पभायहीन बना देना है ।

(ii) विधायी तथा कार्यकारी शक्तियाँ निरर्थक — जहा तक विधायी तथा वायवारी शक्तियों का प्रश्न है, लाड-सभा निरर्थक है । वायवारीणी पर उम्मा कोई नियंत्रण नहीं है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल केवल नोय-सभा के विश्वास पर अत्रलम्बित है । ही वाद विवाद तथा प्रश्नोत्तर द्वारा वह उसे प्रभावित कर सकती है लेकिन साधारणतः यह शक्ति महत्वहीन ही है । विधि-निर्माण में भी अय देगो के द्वितीय मदन के समक्ष इसकी ज्योति फीकी है । धन विधेयक तथा साधारण विधेयक को यह प्रमाण सिफ एर गहीना तथा एक वष के लिए स्थगित कर सकती है, जबकि अधिवन्तर द्वितीय मदनो को कम में कम साधारण विधेयक में निम्न सदन के बराबर अधिकार प्राप्त है । फिर एक पक्षीय तथा प्रतित्रियावादी स्वरूप के कारण इसके विधि-सम्बन्धी मुखान श्रव्यावहारिक तथा अप्रगतिशील ही होते हैं । इसलिए लॉन्की इसे उठा देने के पक्ष में है ।

(iii) देर नगाने की शक्ति हानिकारक — लाड सभा के समर्थकों का कहना है कि अय द्वितीय मदन की तरह यह मदन भी निम्न सदन द्वारा विधेयक की जल्दीबाजी में स्वीकृति पर अवरोध लगाता है जिससे जनता को उम विधेयक पर विचार प्रकट करने का अवसर मिल जाता है । वस्तुतः द्वितीय सदन का बड़ा काय बहुत ही महत्वपूर्ण है । लेकिन लास्की तथा लैन्सडान (Lansdowne) जैसे आलोचकों का कहना है कि लाड सभा इस काय को ठीक से नहीं कर रही है । जैसा कि हम देल चुके हैं, लाड-स विधेयक अवरोध के काय को निष्पक्ष रूप से नहीं करते हैं, अनुदार दल का सदा समर्थन करते तथा मजदूर दल का विरोध करते हैं । कम से-कम मजदूर दल की सरकार के प्रथम दो वर्षों तक के किसी भी विधेयक पर ये पानी डाल सकते हैं और सरकार का नाय-नाल के अन्तिम वर्षों में इस शक्ति के प्रयोग द्वारा विधेयक को अनिश्चित काल के लिए स्थगित किया जा सकता है । यह अवरोधन शक्ति और भी आक्षेप-जनक हो जाती है, क्योंकि इसका प्रयोग सिद्धांत पर नहीं बल्कि पक्षपात और द्वेष के कारण होता है तथा मन्त्रिमण्डल में इसका प्रयोग कर लाड सभा सरकार को पशु बना देती है । अन्त लाड-सभा की यह शक्ति उपयोगी नहीं, अपितु हानिकारक ही है ।

(iv) विधेयक को दुहराने की शक्ति अनावश्यक — लाड-सभा वा एन अथ वाय हे लोक सभा ने उनात्रोपन को रोकना तथा विधेयको वा दुहराना (Powers to revise), लास्की लाड सभा ने इम वाय की आलोचना दो कारणों से करता है। प्रथम, लाड सभा इस शक्ति वा प्रयोग सिफ एव पक्ष म, मजदूर तथा उदारदल के विरोध म करती है। द्वितीय, लोक-सभा म इम तरह वा विरोध किया जा सकता है, किन्तु लाड-सभा मे नहीं, योवि लाड-सभा वा जनता म आदेश (mandate) प्राप्त नहीं रहता। इससे अनिश्चित यह भी कहा जाता है कि प्रजातन्त्र व युग मे ससद् ने गमक विधेयक प्रस्तुत करा के पहले दल-यन्त्र ने द्वारा जनमत वा जान प्राप्त कर लिया जाता है तथा आयुक्ति माधना, जैम-रहिषा, टलीवीजन, प्रेम आदि के द्वारा उस पर काफी वाद विवाद हो जाता है, और उससे वाद उग विधेयक का रूप दिया जाता है। फिर, अगला सामान्य निर्वाचन किसी भी शासन-दल के उतावलपन पर पर्याप्त र्क्वावट डाल सकता है। अत लाड सभा का वाय निरर्थक है।

(घ) सर्वैधानिक स्थिति महत्त्वहीन (Constitutional Status Valueless) — अन्त म, हम लाड सभा की सर्वैधानिक स्थिति पर विचार करेंगे। अठ्ठे सियाज का कहना है कि "द्वितीय सदन की क्या आवश्यकता है? यदि वह प्रथम सदन के साथ सहमत है तो निरर्थक है और यदि वह विरुद्ध है तो केवल शैतानी कर सकता है।"¹ लाड सभा के लिए यह कथन पूर्णतः सत्य है। लोक सभा की हॉ-मे-हा मिलाने पर, प्राय अनुदार दलीय सरकार के समय उसका कोई उपयोग नहीं है और लोक सभा वा विरोध, प्राय मजदूर या उदार दलीय सरकार वा समय, वह जान-बूझ कर, निष्पक्ष दृष्टि से तथा गत्यवरोध पैदा करने के लिए करती है। अत लाड सभा का सविधान मे कोई महत्त्व नहीं है। उसका अस्तित्व शासन संचालन के लिए एकदम आवश्यक नहीं है। उसके अभाव मे भी सविधान वायरत रह सकता है। लेकिन अमेरिका म यदि मिनेट को उठा दिया जाय तो समस्त सविधान मे संशोधन जाना पड़ेगा, अथवा एव सर्वैधानिक गत्यवरोध पैदा हो जायगा। इसके विपरीत लाड सभा के बिना कोई सर्वैधानिक अवरोध पैदा न हो, बल्कि शासन-यन्त्र और सुचारु रूप से चलेगा। आज उमका असामयिक अस्तित्व इसलिए नहीं है कि सविधान के लिए यह आवश्यक है, बल्कि प्रजातन्त्र युग मे यह परम्परागत कुलीनतन्त्र का अवशेष है तथा ब्रिटिशवाकियों की सहनशीलता और सविधान के क्रमिक विकास का परिणाम है।

४ लार्ड-सभा के पक्ष मे तर्क

(Arguments in favour of the House of Lords)

उपयुक्त आलोचनाओं के आधार पर कहा जा सकता है कि लाड-सभा एक दोषपूर्ण संस्था है— "अप्रतिनिधिक, अनुत्तरदायी, तथा अनुपस्थित"² (चर्चिल)। लेकिन अनेक दोषों के बावजूद वह सदियों से जीवित है और आशा की जाती है कि भविष्य म भी उसका अस्तित्व बना रहेगा। इस कारण उसकी उपयोगिताएँ हैं, जिनमे निम्नलिखित प्रमुख हैं —

1 "Of what use will a second chamber be? If it agrees with representative house, it will be superfluous, if it disagrees mischievous"

2 "Unrepresentative, irresponsible, absentee"

(i) प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक — द्विमतदात्मक व्यवस्था प्रजातन्त्र राज्य का नियम नहीं तो फेंगा अवश्य हा गयी है। ससार के अधिकांश लोकतन्त्रात्मक देशों में विधानमंडल में दो सदनों की व्यवस्था की गयी है। जिन देशों में प्रारम्भ में दो सदन नहीं थे या जहाँ उठा दिया गया था, वहाँ फिर ग उन्हें स्थापित किया गया, जैसे—फ्रांस तथा रूस में प्रातिया के बाद उन्हें प्रतिक्रियागामी तत्त्व त्वाहारे उठा दिया गया था। लेकिन बाद में फिर ग उन्हें स्थापित करता पड़ा नाओं में ता एत सदनात्मक सदन के कुछ सदस्यों का ही मिन्तान्त्र दूगरे सदन की स्थापना की गयी। सच पूछा जाय तो लावनशात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक है। उनकी कुछ विशेष उपयोगिताएँ हैं, उन्हें अन्य सरथाएँ पूरी नहीं कर सकती। अत इगलंड में भी द्वितीय सदन आवश्यक है। यदि वह विशेष उपयोगी नहीं तो हानिकारक भी नहीं है।

(ii) ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल — अतक दोषों के बावजूद लाड-सभा का अस्तित्व बना हुआ है इगला एत प्रमुख कारण ब्रिटिश जाति के स्वभाव के प्रति इसकी अनुकूलता है। अंगरेज स्वभाव में परम्परावादी हैं। ऐतिहासिक तथा प्राचीन वस्तुओं से उन्हें बहुत प्रेम है। अतः अगम्य नहीं हो जाता, वे उतारी रखा रिये रहते हैं, या भले ही गमयानुकूल परिवर्तन कर दें। लाड सभा में भी समय-समय पर सुधार हुए हैं और उमे एसा रूप दिया गया है कि वह एक अगम्य मस्या नहीं है, बल्कि आगतौर पर वह ठीक से काम कर रही है।

(iii) लोकसभा की स्वच्छाचारिता पर अक्रुश लाड-सभा का मिफे भावपूर्ण महत्व नहीं है, बल्कि व्यावहारिक महत्त्व भी है। लाड-सभा लोक सभा की स्वच्छाचारिता पर अक्रुश डालती है। लिक्वॉ के गवर्नर में, "एक सदनात्मक व्यवस्थापिका निरक्रुश एव अनुत्तरदायी होती है और भावावेग तथा भाषणों के प्रभाव में वह जाती है।" अत उम पर नियन्त्रण आवश्यक है। इग दफ्टिवाण से इगलंड में भी द्वितीय सदन अत्यन्त आवश्यक है। ऑग और जिक ने इस आवश्यकता का इन शब्दों में दर्शाया है— "ब्रिटेन में कानून बनाने में वैसा कोई प्रवन्ध नहीं है जैसा कि दुष्परिचर्त्तनीय सविधानों वाले देशों में होता है, न वहाँ स्विट्जरलैंड की तरह जनमत-संग्रह की व्यवस्था है और न संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह कानून के न्यायालय द्वारा निरीक्षण करने की व्यवस्था है। अत इस आधार पर प्रतिपादित किया जाता है कि ब्रिटेन में अन्य राज्यों की अपेक्षा एक ऐसे द्वितीय सदन की वही अधिक आवश्यकता है जिसे निवार-विमर्श करने और दोहराने की शक्ति प्राप्त हो।" लाड-सभा बहुत हद तक इस काम में पूरा करती है। वह साधारण विधेयक को एक वर्ष तक रोक सकती है। इस अवधि के अन्तगत लोकमत की अभिव्यक्ति उस विधेयक के सम्बन्ध में हो पाती है जो लोक-सभा के लिए माग निर्देशन का वाय करती है।

1 "A single Legislative House proves itself rash and irresponsible—it is swayed by emotion, by passion, by the influence of oratory, it is liable to sudden excess of extravagance or of retrenchment" — *Leacock*

2 "Indeed, on the ground that Britain has none of the safeguards afforded by a rigid constitution, by referendum procedure, like that of Switzerland, or by judicial review like that of the United States, it is sometimes contended that the beyond most other states, had need of Second Chamber, with full delegative and revivory powers" — *Ogg and*

(vi) लोक-सभा के उतावलेपन को रोकना —लाउ-सभा की उपयोगिता इसपर भी है कि वह लोक सभा के उतावलेपन को नियंत्रित करती है तथा असुद्धियों को रोकती है। लोक सभा ने अधिकतर सदस्य शासन तथा विधि निर्माण की घारियों से अनभिज्ञ होते हैं। कार्यो के बाहुल्य, समय के अभाव तथा दस्तागत दबाव के कारण सभी विधेयको पर पूण वाद विवाद तथा गम्भीरतापूर्वक विचार विमर्श नहीं हो पाता है। लेकिन लाउ सभा के सदस्य सामान्य जनदार, अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति होते हैं, जिनके पास पर्याप्त समय रहता है तथा जा पहरी दबावा से मुक्त रहते हैं। फलतः वे विवेकपूर्ण विचार-विमर्श के बाद किसी मुद्दे की ओर लोगों का ध्यान आकर्षित करते और लोक सभा का भाग अवश्य करते हैं। ऑग और जिक ने कहा भी है, इंग्लैंड के इतिहास के किसी भी विद्यार्थी को यह बताने की आवश्यकता नहीं कि बहुत से अफसरो पर द्वितीय सदन ने राष्ट्र की इच्छा की व्याख्या प्रथम सदन से अधिक ठीक की है और राजनैतिक स्थितियों को उससे अधिक ठीक प्रकार से समझा है, और कई बार देश को जल्दवाजी तथा कम सोच-विचार के कानूनो से बचाया है।”

(v) विधि-निर्माण में सहायक —एक विधान निर्मात्री सदन के रूप में भी लाउ सभा महत्वपूर्ण पाठ देवा करती है। लोक सभा की अपेक्षा लाउ-सभा में भी साधारण विधेयक उपस्थित किये जा सकते हैं। यदि किसी विधेयक को पहले लाउ सभा में उपस्थित किया जाय तो लोक सभा में आने के पहले उस पर पर्याप्त विचार विमर्श हो चुका रहेगा, तथा काट-छाट द्वारा उसका स्वरूप ठोस हो चुकेगा। परिणामतः लोक सभा को उस विधेयक पर कम परिश्रम करना पड़ेगा तथा उसका समय नष्ट होने से बच जायगा। इसके अलावे लाउ सभा में प्राइवेट सदस्यो द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव ही उपस्थित किये जाते हैं जो लाउ-सभा की समितियों में विचाराग जाते हैं। यह प्रथा है कि जिस प्रस्ताव में एक सदन में विरोध होता है, उसका दूसरे सदन में विरोध नहीं किया जाता। फलतः लाउ सभा के चरने लोक सभा का व्यय का परिश्रम एक तिहाई कम हो जाता है। लाउ-सभा के अभाव में यह सारी मेहनत लोक सभा का ही बुरी पड़ती है। अस्थायी आजा विधेयको तथा विधिपट जानाजा में भी ऐसा होता है।

(vi) व्यापक प्रतिनिधित्व —लाउ सभा की एक बड़ी आलोचना उन्के संरक्षण में सम्बन्धित है। आलोचनों का कहना है कि यह निहित स्वार्थों तथा धनियों का अड्डा तथा वरानुगत शास्त्रियों का बहुमत है। लेकिन यहाँ यह ध्यान रखना होगा कि ये सदस्य सभा की वायव्याहिया में बहुत उम दिलचस्पी लेते हैं। जो सदस्य दिलचस्पी लेते हैं वे निहित स्वार्थों के प्रतिनिधि या वरानुगत पीयर नहीं, बल्कि अनुभवी तथा एक समय के बमठ राजनीति हैं जो लोक सभा के सदस्य रह चुके हैं। इसमें अवागत प्राप्त माँगण, गवर्नर राजदूत आदि भी रहते हैं। साथ ही, गला, साहित्य विद्या आदि के क्षेत्र में विभिन्न प्राप्त व्यक्ति इसमें सदस्य बनानीत होते हैं। ऑग का उहा भी है “यहाँ पर उद्योग, वित्त, विज्ञान, साहित्य

1 “No student of English history needs to be told that upon sundry occasions the Upper House interpreted the will of the nation or the realities of a political situation more correctly than the lower, and that more than once it has saved the country from hasty and ill considered legislation”

—Ogg and Zink

तथा धर्म सत्रका प्रतिनिधित्व हे । आन्तरिक, बौद्धिक एवं मौक्तिक शक्तियाँ वहाँ पर प्रकट होती हैं ।¹

(vii) उच्चस्तरीय विचारात्मक कार्य — लाड-सभा एक गुणवत् सदन है । यद्यपि इसकी संख्या बहुत ज्यादा है तथा अविश्वस्य सदस्य घटिया स्तर के हैं, फिर भी इसकी वाय-वाहियों में सिर्फ वे सदस्य ही भाग लेते हैं, जो अनुभवी तथा कमिण्ड राजनीतिज्ञ रह चुके हैं । इस सदन में वे सदस्य बहुतायत में हैं जिन्होंने देश का समुद्र बनाया है, उसी महान् साम्राज्य का प्रबन्ध किया है, देश-तूटनीय युद्ध राज्य शासन, रत्ना तथा शिक्षा में सर्वोच्च स्थिति प्राप्त की है । अतः लाड सभा की कार्यवाही में युद्धिमान एवं अनुभवी राजनीतिज्ञ, पाठरिया के प्रतिनिधि तथा प्रमुख विधेयता लाड भाग लेते हैं तथा विधेयता के लाड प्रायः अनुपस्थित ही रहते हैं । इसलिए लार्ड सैमुएल ने इन ऐसा सदन कहा है, जो 'अविकाश सदस्यों की निरन्तर अनुपस्थिति के कारण ही कुशल हो सकती है ।'² यहाँ दूसरी बात यह है कि समय के बाहुल्य तथा सामान्य निर्वाचन और भावाकुल जाता से दूर होने के कारण लाड में आराम से किसी भी विषय पर विचार करत है । लाम्की न इस आराम में काम करने वाला सदन" (*Leisurely Chamber*) कहा है । इन सब कारणों से इनमें हुए वाद-विवाद का स्तर बहुत ऊँचा होता है, प्रायः लोक-सभा से उच्चकाटिका । लाड सभा के इस वाय को फाइनेर के शब्दा में अधिक स्वच्छ रूप में समझाया जा सकता है । "यह सार्वजनिक वाद-विवाद के लिए विश्व के विशिष्टतम स्थलो में एक है, क्योंकि इसे विधेयक नीति या प्रशासन पर किसी भी स्थिति में वाद-विवाद करने का अधिकार है, और इसकी सदस्यता का एक मुख्य भाग ज्ञान और राजनीतिक सामाजिक तथा व्यावसायिक अनुभवों में अपेक्षा-कृत श्रेष्ठ है । यह जन-सेवक विशेषज्ञों का एक निकाय है जो पर्याप्त बुद्धि और ज्ञान से बोल सकते हैं और ऐसा करने के लिए पक्षपातपूर्ण राजनीति से पृथक्ता के साथ, वे सदा तत्पर रहते हैं, क्योंकि अपनी स्थिति के लिए सामान्य निर्वाचन पर आश्रित नहीं रहते तथा लोक सभा की अपेक्षा निर्णायक धन्यों के वोज के कम दबाव के कारण उन्हें विचार-विमर्श के लिए पर्याप्त समय मिलता है ।"³

1 "Industry, finance, agriculture, science, literature, religion—all are represented there, spiritual and intellectual, as well as material, forces find expression" — *Ogg*

2 "The only institution in the world which was kept efficient by the persistent absenteeism of the great majority of its members" — *Lord Samuel*

3 "It remains one of the most distinguished forms of public debate in the world for it has the right to discuss any phase of legislation, policy, and administration, and, as will be seen, a substantial part of its membership is of exceptional distinction in intellect and political, social, and business experience. These constitute a body of public spirited experts, and to talk with great intelligence and knowledge and ready to do so with an aloofness from immediate partisan politics, because they are not dependent for their status on appeals for popular election, and with abundant time to as the Lords are far less pressed with decisive business than the

५ लाड-सभा का सुधार (Reform of the House of Lords)

सुधार की समस्याएँ — ब्रिटिश राजनीतिज्ञा तथा सविधान नताओं के समग्र लाड सभा के सुधार का प्रश्न एक विरुद्ध समस्या है। आज यह दोषपूर्ण तथा प्रभावहीन मस्था हा गई है। लेकिन इसे समूल नष्ट नहीं किया जा सकता, बल्कि इसमें सुधार कर इसमें विभिन्न ढापा को दूर करना होगा जिससे यह जनता के विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व कर सके, उमरे बरल लोक सभा तथा सरकार पर नियंत्रण रख सके। ससद् की द्वितीय स्तरीय तथा महाधन अग वन सके। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए इसके विभिन्न पहलुओं में सुधार लाना होगा। सदस्या की संख्या में कमी कर इस छोटा तथा ठोम निकाय का रूप देना चाहिए। सदस्या की योग्यता में भी वृद्धि होनी चाहिए, जिससे यह गुणवान, बुद्धिजनो तथा अनुभवी जन-सेवका की सभा बन जाय। इसने लिए पीयग की नियुक्ति की प्रणाली में सुधार लाना होगा। इसकी रचना का इस प्रकार सुधार करना होगा कि इसके सदस्य निष्पक्ष तथा निदलीय रूप में विचार विनिमय कर सके तथा यह सभा न तो निहित स्वाथों का गड रहे और न अनुदार-दल की अधी समयक तथा मजदूर दल की विरोधी ही। किसी भी सरकार के अतगत इसे एक सहयोगी मस्था का काम करना है। मगठन व अतिरिक्त इसके जावकार और कतव्य में भी सुधार लाना होगा। आज इसके अधिकतर सदस्य इसकी कायबाहियों में दिलचस्पी नहीं लेते। इसके अतिरिक्त लाकनभा की मुलना में इसे नि शक्त तथा प्रभावहीन बना दिया गया है। साधारणतया धन विधेयक के सम्बन्ध में इसकी आवाज नहीं व उरावर ही सुनी जाती है। अत इसकी दक्षितया और कार्या पर पुनर्विचार कर उ-हे नया कलेवर देना होगा। अत में, इसकी काय विधि, प्रक्रियाओं आदि पर भी ध्यान देना चाहिए जिससे यह अपनी शक्तियों का प्रयोग प्रभावपूर्ण तरीके से कर सके। इन समस्याओं में सबसे मौलिक समस्या इसके मगठन की है।

सुधार के मार्ग में कठिनाइयाँ — सुधार-सम्बन्धी सुझावों का विश्लेषण करने से पहले हमें इस सम्बन्ध में कुछ कठिनाइयों पर ध्यान देना चाहिए। यहाँ मुख्यत दो कठिनाइयों का सामना करना पडता है— ब्रिटिश जाति की परम्परावादी प्रकृति तथा राजनीतिक दलों की मत विभिन्नता। अंगरेज स्वभाव से ही परम्परावादी है। वे पुराने विचारों तथा सस्थाओं का गुरुवा आदर करते हैं और तबतक उनकी रक्षा करने हैं जबतक कि वे असह्य न हो जाय। इस प्रकार वे आनिकारी सुधार या समूल विनाश के पक्ष में कभी नहीं रहत। अत लाड सभा के सुधार का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के पहले राजनीतिक दलों को जनता की नाडी को पहचानना आवश्यक हा- जाता है तथा परिमित और सयमपूर्ण सुझावों व अतगत ही रहना पडता है। लाड सभा के सुधार के समग्र सबसे बड़ा तथा राजनीतिक दलों के विभिन्न दृष्टिकोण है। मजदूर दल का कहना है 'द्वितीय सदन को एकदम उठा दो कोई भी सदन एक प्रति क्रियावादी मस्था होगी। वस्तुत आवश्यकता है एक ही सदन की लोक सभा की, जिसका जनता से निकटतम सम्बन्ध हो।' उदारवादियों का विचार है— 'इसकी सदस्यता

1 "Abolish the Second Chamber altogether, any second Chamber would be a reactionary body and what was needed was a single chamber, the House of Commons, kept in the closest possible touch with people"

की सुधारो, लेकिन सदन को कमजोर रखो, मुख्यत ससदीय अधिनियम द्वारा लगाये गये बंधनों को बनाये रख कर।" अनुदारवादियो के शब्दा म "अगर तुम चाहो तो इसकी सदस्यता मे सुधार लाओ, लेकिन १९११ ई० मे छीनी हुई शक्तियो को पुन लौटा दो।" इम प्रकार तानो दला के मत इतने विभित है कि उनका समन्वय असम्भव है, मजदूर दल उसे समूल नष्ट कर देन के पक्ष म हता उदार दल उसमे सुधार लाना चाहता है औ अनुदार दल उसे शक्तिशाली बनाना चाहता है।

सुधार के प्रस्ताव —लाड-सभा के सुधार का प्रश्न बहुत पुराना है। बरीद एक सौ वर्षों के अतगत सुधार-सम्बन्धी अनेक प्रस्ताव (Proposals for Reforms) लाये गये जिनम अनेक को अस्वीकृत कर दिया गया लेकिन कुछ सुझावा की स्वीकृति दी गयी और तदनुसार लाड-सभा मे सुधार लाया गया। इनके निम्नलिखित प्रस्ताव प्रमुख है —

(i) लार्ड रसेल (Lord Russell) का प्रस्ताव, १८६९ —लाड रसेल ने आजीवन पीयर बनाने का सुझाव दिया, जिसे स्वीकृत नहीं किया गया।

(ii) अर्ल ग्रे (Earl Grey) का प्रस्ताव १८६९ —यह भी अस्वीकृत हो गया।

(iii) लार्ड सैलिसबरी (Lord Salisbury) का प्रस्ताव, १८८८ —लाड सैलिसबरी के प्रस्ताव का उद्देश्य अवाञ्छनीय पीयरा को ल ड-सभा म मतदान के अधिकार मे वचित करना था और ५० नये पीयर बनाना था। यह प्रस्ताव भी अमफल रहा।

(iv) लार्ड सभा की समिति का सुझाव १९०७ —इसने लाड सभा का नया सविधान तैयार करन का सुझाव दिया, जिसम विविध लाड, आनुवर्गिक कुलीनो के प्रतिनिधि, पादरी वग तथा आजीवन-कुलीन सदस्य हा। किन्तु यह प्रस्ताव दर से आया।

(v) लैंसडॉन योजना (Lansdowne Plan) १९०९ —इसमे लार्डों की सख्या ३३० रखने का सुझाव दिया गया था, जिसमे १०० सदस्य पीयरो के प्रतिनिधि, १०० व्यक्ति सभाट द्वारा नियुक्त, १२५ सदस्य लोक सभा द्वारा प्रादेशिक आधार पर निर्वाचित एव ५ सदस्य विषपो द्वारा निर्वाचित हाने। परन्तु यह योजना भी अस्वीकृत हो गयी।

(vi) ससदीय अधिनियम, १९११ (Parliament Act 1911) —१९०९ ई० के आय-व्यय पत्रक मे उदार दल की सरकार के अथ मंत्री लाड जाज ने कुछ भूमि मूल्य कर लगाया प्रवच किया। इम व्यवस्था से भू-स्वामी नार्डा के हितों को आघात पहुँचाता था। अत नाड-सभा ने आय-व्यय पत्रक का अस्वीकार कर दिया। लेकिन पुनर्निवाचन के पश्चात् लाड-सभा ने उसे स्वीकार कर लिया। फिर भी उदार दल ने लाड सभा मे सुधार विषयक विधेयक प्रस्तुत किया, जिसे लाड सभा ने रद्द कर दिया। इसी प्रश्न पर निर्वाचन हुआ जिसमे उदार दल विजयी हुआ। फलत विवध हाकर लाड सभा ने १९११ ई० के ससदीय अधिनियम (Parliament Act 1911) को स्वीकार कर लिया। इसी अधिनियम के द्वारा (क) प्रथम महत्वपूर्ण व्यवस्था यह की गयी कि लोक-सभा द्वारा पारित अथ विधेयक यदि लाड-सभा द्वारा पारित एक महीना के

1 "Reform the membership, but keep the chamber weak, chiefly by continuing the restriction imposed by the Parliament Act "

2 "Reform the membership if you please, but give back the powers taken away in 1911 "

भीतर हो धिया बि ती मगाधन र पारित र र दिया जाय ता उसा स्वीटृति नहा मिनने पर उगे गमाट् ।। स्वीटृति तरा कानून ता रप दिया जायगा । (र) दूसरा महत्वपूर्ण प्रावधान यह था कि यदि कोई माधारण सामंजस्य विधेयता तन-मभा दारा तीन सभा म पारित हा आर लाड मभा उस तीनो दार अस्वीटृति तर दे, ता तीगगे दार ती अस्वीटृति के पश्चात् वह गमाट् वा स्वीटृति र निण भगा जा गाना है और सम्राट् की स्वीटृति मिलन पर वह कानू बन जायगा । यदि, मधेयता र प्रथम गत्र वाले द्वितीय वाचन और तृतीय वाचा की तिथिया म दा वप वा समय बीत चुफा हा । (ग) अधिनियम के तीसरे नियम द्वारा तान सभा की अवधि का सात वष म घटाएर पांच वष कर दिया गया, जिसमे लाडें सभा द्वारा नियमन के स्थान पर जल्दी-जल्दी चुनाव द्वारा जनता वा नियमन बढ जाय । इन प्रकार अधिनियम द्वारा लाड-सभा की गवित म बहुत ह्रास हुआ ।

(vii) ब्राइस समिति के सुझाव, १९१८ ई० (Suggestions of Bryce Committee 1918) — १९११ के अधिनियम द्वारा लाड सभा की रचना म कोई परिवर्तन नही हुआ । अत उमकी आलोचना चलती रही । अत म, १९१७ ई० म लाड-सभा ती रचना के सम्बन्ध मे सुवाव पेश करन के लिए लार्ड ब्राइस की अध्यक्षता म एक समिति नियुक्त की गई, जिसकी रिपोर्ट १९१८ ई० म प्रकाशित हुई । इसने सुझाव निम्नलिखित थे —

(क) लाड सभा को सदस्य सदस्या ता घटानेर ३२७ कर दिया जाय

(ख) इस सदन के सदस्य दो प्रकार र हा प्रथम, ८१ सदस्य पीयर वग के हा, जिन्ह पीयरा मे बनी लोक मभा तथा नाड-मभा ती एक समुक्त कमिटी चुन और द्वितीय, शेष २४६ सदस्यो का लोक-सभा १३ प्रादेशिक दलो मे विभक्त हाकर चुने, जिसस लाड सभा म दश व प्रत्येक भौगोलिक भाग की प्रतिनिधित्व मिल सवे,

(ग) लाड-सभा के सदस्यो की पदावधि १२ वष की हो पर तु इनमे से एक तिहाई सदस्य प्रति चार वष पर स्थान रिक्त कर दें ।

चू कि ब्राइस समिति से मभी दन सतुष्ट नही व, इसलिय इसकी सिफारिसों कार्या बन न हो सकी ।

(viii) लायड जॉज (Lloyd George) की योजना १९२२ — यह योजना ब्राइस योजना का परिमार्जित रूप थी । इसकी निम्नलिखित सिफारिसो थी ।

(क) राजकुल क पीयर, बार्मिक पीयर तथा विभिन्न लाड पूर्ववत् इस सदन क सदस्य रहें,

(ख) शेष सदस्य तीन प्रकार से निर्वाचित हो—प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से बाहर स चुन सदस्य, लाड समुदाय द्वारा अपने ही वग म से निर्वाचित सदस्य और सम्राट् द्वारा मना नीत सदस्य,

(ग) निर्वाचित सदस्यो का कार्य काल ९ वष का हो

(घ) सदस्या की संख्या ३५० हो ।

यह योजना भी स्वीकृत न हो पायी ।

(ix) लार्ड क्लैरेंडन (Lord Clarendon) के सुझाव १९२९ — इस असफल योजना के अनुसार नाड सभा की सदस्य संख्या ३०० थी जिसमे १५० सदस्य पीयरा द्वारा निर्वाचित तथा १५० सदस्य क्राउन द्वारा मनानीत हात ।

(x) लार्ड सैलिसवरी (Lord Salisbury) के प्रस्ताव, १९३२ — इसमें सुझाव दिया गया था कि लाड सभा की सदस्य संख्या ३०० हो जिनमें १५० सदस्य पीयर वग द्वारा १२ वष के लिए निर्वाचित हों, १५० सदस्य लोक सभा द्वारा निर्वाचित हों और शेष २० सदस्य राजकुल के पीयरा, आध्यात्मिक पीयरो और विभिन्न लार्डों में से हों।

(xi) स सद्रीय अधिनियम, १९४९ (Parliament Act, 1949) — इसके द्वारा लाड-सभा के अधिकारों में परिवर्तन किया गया और उसके स्थान-निषेध की अवधि दो वष से घटाकर एक वष कर दिया गया।

(xii) सर्वदलीय सम्मेलन (All Party Conference) का सुझाव, १९४९ वस्तुतः लाड-सभा के सुधार की समस्या उसके गठन से सम्बन्धित है, लेकिन, राजनीतिक दलों की मत विभिन्नता के चलते वह जटिलता रह गया था। फलतः, १९४९ ई० में एक सर्वदलीय सम्मेलन हुआ जिसने कुछ सुझाव पेश किया।

(क) वर्तमान पँचक-अधिकार मूलक सदस्यता का अन्त कर दिया जाय,

(ख) व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और सावजनिक सेवा के आधार पर स सद्रीय लाड बनाये जायें,

(ग) स सद्रीय लार्डों में कुछ राजकुल तथा आध्यात्मिक पीयर भी सम्मिलित हों,

(घ) पँचक लार्डों में भी स सद्रीय लाड याग्यतानुसार नियुक्त किए जायें,

(ङ) सभी स सद्रीय लार्डों की लाक-सभा के सदस्यों की तरह वेतन दिया जाय,

(च) स्त्रियाँ भी लाड-सभा की सदस्या बन

(छ) जो स सद्रीय लाड की कोटि में नहीं आ सकें उन्हें लोक-सभा की सदस्यता के लिए निर्वाचित होने तथा मतदान देने का अधिकार दिया जाय।

लेकिन यह योजना भी असफल रही।

(xiii) मजदूर दल सरकार द्वारा प्रस्तावित सुधार सुझाव, अक्टूबर १९६७ (Suggestions for reforms proposed by the Labour Government, Act 1967) — साम्राज्यी एलिजाबेथ ने ३१ अक्टूबर, १९६७ को ससद् के सयुक्त अधिवेशन में घोषणा की कि वर्तमान सरकार लाड-सभा में अनेक त्रातिकारी परिवर्तन लाना चाहती है। सुधार लाने के पूर्व सरकार अनुदार तथा उदार दलों को मिला जुलाकर परामर्श देने के लिए एक सर्वदलीय समिति का निर्माण करेगी। इस सुधार का मुख्य लक्ष्य होगा, लाड-सभा की आधुनिक स सद्रीय पद्धति के अनुकूल बनाना। इस हेतु लाड-सभा की शक्तियाँ में कमी की जायगी तथा उसके आनुवंशिक आधार को समाप्त कर दिया जायगा। वर्तमान सभा में एक हजार से अधिक पीयर हैं जिनमें अधिकांश इसकी बैठकों में भाग नहीं लेते हैं। सुधार के द्वारा इनकी संख्या को घटा कर ३०० कर दी जायगी और केवल इनको ही मत देने का अधिकार प्राप्त होगा। राजनतिक चिन्ता का यह है कि सुधार का वास्तविक उद्देश्य सभा से अनुदार दल के बहुमत का समाप्त कर देना तथा मजदूर दल को बहुमत में ला देना है।

विभिन्न लेखकों के सुझाव — इन योजनाओं के अतिरिक्त कुछ लेखकों ने भी अपने सुझाव दिये हैं। ऑग और जिक ने सदस्यता सुधार के सम्बन्ध में सुझाव दिया है कि (क) सिर्फ पीयर हान के नाम ही कोई लाड-सभा में नहीं बैठ सकता है, (ख) कुछ समय आनुवंशिक पीयरा द्वारा प्रतिनिधि रूप में चुने जायें और (ग) विधिवत, राजनीति के अनुभवों तथा

जय क्षेत्रों के रूपाति प्राप्त व्यक्ति पीयर नियुक्त होंगे। लेकिन आनुवंशिक पीयरा द्वारा प्रति नियतियों का चुनाव उचित नहीं जँचता, योनि, इससे पीयर बान का सम्राट् का विशेषाधिकार समाप्त हो जायगा, पीयरो का चुनाव दलगत आधार पर होने लगेगा और इतने सीमित मताधिकार पर चुनाव अप्रजातांत्रिक तथा अतांत्रिक होगा। दूसरा मुद्दा यह है कि सदस्यों का निर्वाचन लोक मभा की ही तरह प्रत्यक्ष रीति से हो। लेकिन इसका फलस्वरूप द्वितीय मदन प्रथम मदन की प्रतिद्वंद्वी हो जायगी, किसी भी विवादपूर्ण विधेयक को लेकर जनता में गड़बड़ी फल जायगी और सरकार को चुनाव सम्बन्धी व्यावहारिक दिक्कतों का सामना करना पड़ेगा। लॉस्की, फाइनर आदि इस सुझाव में सहमत नहीं हैं। इन सिफारिशों के प्रतिकूल अथवा सुझाव यह रखा जाता है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन के बदले कार्टेटी, धीरो या अथ प्रतिनिधिक मभा द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन हो। लेकिन लॉस्की जैसे समाजवादियों ने इसका विरोध किया है। गम्जे म्योर ने आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर विभिन्न वेगाना तथा हितों के प्रति निष्पत्ति की मांग की है। लेकिन इस द्वितीय मदन का दृष्टिकोण बहुत सीमित हो जायगा, क्योंकि सदस्य वर्गीय दृष्टिकोण से साचना शुरू कर देंगे। बहुत-से विद्वानों ने सम्राट् द्वारा नामजदगी की प्रथा का विरोध किया है। कुछ लोग का सुझाव है कि लाड-सभा में आध्यात्मिक तथा धार्मिक पीयरो, विभिन्न लाडों, विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधियों तथा अराजनैतिक और अआर्थिक सभों, जैसे रॉयल सोसायटी, रायल अकादमी, आदि को स्थान दिया जायगा।

सुधार के पीछे सिद्धांत तथा उद्देश्य — इस प्रकार लाड-सभा के सुधार की समस्या 'भानुमती का कुनवा'-सा (Hotch potch) दीख पड़ती है, जिसका हल ढूँढ निकालना अत्यंत कठिन है। फिर भी एक मामूली सुझाव दिया जा सकता है। लेकिन इसके पहले सुधार के सिद्धांतिक आधारों को निश्चित करना होगा। इसके काय राजनैतिक है, लेकिन लोक-सभा के सहायक के रूप में इसके प्रमुख काय पुनरावृत्ति, विशेष हितों की रक्षा, लोक-सभा पर नियंत्रण तथा वाद विवाद द्वारा सावजनिक सस्थाओं पर प्रकाश डालना है। अतः इसे ऐसा मदन होना चाहिए जहाँ अनुभवी तथा ज्ञानी व्यक्तियों का वास हो तथा शांत और निष्पक्ष वातावरण हो। लोक-सभा के अनुपात में विभिन्न दलों का प्रतिनिधित्व रहे तो अति उत्तम। इसे २५०-२० सदस्यों का एक सगठित निकाय होना चाहिए।

लेखक के निजी सुझाव — उपयुक्त सिद्धांत और उद्देश्यों को ध्यान में रखत हुए लाड-सभा के पुनर्संरुद्ध के लिए कुछ सुझाव दिये जा सकते हैं जिनमें मुख्यतः ब्राइय-समिति और सदस्यीय सम्मेलन के सुझावों का ध्यान में रखा जायगा। मरी राय में निम्नलिखित प्रधानों द्वारा आदर्श, जनतांत्रिक तथा प्रगतिशील लाड सभा का मगठन किया जा सकता है —

(क) वर्तमान पैतृक अधिकारमूलक सदस्यता का अंत कर दिया जाय। यह व्यावहारिक है, क्योंकि १९४९ ई० के सदस्यीय सम्मेलन में सभी दलों इस पर सहमत थे

(ख) इस मदन में अधिक-से-अधिक २५० सदस्य हों जिससे यह ठोस तथा सगठित निकाय के रूप में काय कर सके,

(ग) इसके १५० सदस्यों का चुनाव लोक-सभा द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर हो, इन सदस्यों की योग्यता व्यक्तिगत प्रतिष्ठा तथा सावजनिक सेवा हो, लोक सभा द्वारा चुने जाने के कारण ये सदस्य भी उम मदन के अनुपात में जनमत का प्रतिनिधित्व करेंगे, लोक

सभा के साथ ही इस समुदाय का निर्माण तथा विनाश होगा, प्रत्येक सामान्य निर्वाचन के पश्चात् इन सदस्यों को चुनना लीव-सभा का पहला कर्तव्य होगा,

(घ) ५० सदस्य देश के अन्दर अन्वय सगठनों, हिता या वर्गों द्वारा चुने जायें, इनमें आध्यात्मिक तथा धार्मिक प्रतिनिधि, आचरिष्य, विश्व इत्यादि, शिक्षा-सम्बन्धी, विश्वविद्यालया, आर्थिक सगठना, ट्रेड यूनियना, स्थानीय संस्थाओं आदि के प्रतिनिधि होंगे। इसमें प्रत्येक सदस्य का नायकाल कम से-कम ६ वर्षों का होगा और प्रत्येक दो वर्ष पर एक-तिहाई सदस्य हट जायेंगे तथा नये सदस्य चुने जायेंगे। इस प्रकार यह तत्त्व लाड सभा को स्थायी सदन बनायगा।

(ङ) वर्तमान लाड-सभा का सबसे महत्त्वपूर्ण तत्त्वों की रक्षा की जायगी। इसके अन्तर्गत अनुभवी व्यक्ति तथा राजनीतिज्ञ, जैसे प्रधानमंत्री, मन्त्रिमण्डल के मंत्री, लाड चांसलर, मुख्य न्यायाधिपति, उपनिवेशों के गवर्नर आदि आते हैं जो आजीवन लाड-सभा के सदस्य रहेंगे। इसी श्रेणी में कुछ अन्य व्यक्ति भी आते हैं, जैसे—विश्वविद्यालयों के कुलपति, विश्व, बड़े-बड़े निकायों के अध्यक्ष, इत्यादि जो अपने काम-काल तक ही लाड रहेंगे, इस वर्ग के सदस्यों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल के प्रधानमंत्री की राय से करेगा, इनकी संख्या ५० से अधिक नहीं होनी चाहिए। अतः ये भी लाड-सभा को स्थायित्व प्रदान करते हैं,

(च) धन-विधेयक तथा मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण को छोड़कर समस्त वे दाना सदनों को समान अधिकार दिया जाय,

(छ) यदि माधारण विधेयक का मन्वन्ध में दोना सदना में मनभेद हा तो उसे दा तरीक से मुलप्राया जा सकना है—(१) दोना सदनों की संयुक्त समिति द्वारा या (२) दानों सदना की संयुक्त बैठक द्वारा।

में समझता हूँ, यदि उपयुक्त सुझावों के आधार पर लाड सभा का पुनर्गठन हो तो वह विश्व की प्रगतिशील तथा प्रभावशाली द्वितीय सभाओं में सर्वश्रेष्ठ सभा हो जायगी।

ब्रिटिश लाड-सभा को अन्य देशों के द्वितीय सदनों के साथ तुलना

Dr. J. C. D. S. (Comparison of the British House of Lords with the Second Chamber of other countries)

(१) उद्देश्य — लाड-सभा के सम्यक् ज्ञान के लिए यहाँ अन्य देशों के द्वितीय सदनों से उसकी तुलना आवश्यक है। इसका अध्ययन चार वर्गों के अंतर्गत किया जा सकता है। सबसे प्रथम उद्देश्य या लक्ष्य के दृष्टिकोण से इस विषय पर प्रकाश डालना अधिक उपयुक्त होगा। चूंकि लाड-सभा ऐतिहासिक विकास का परिणाम है, इसलिए इसके उद्देश्य को भी इतिहास में ही ढूँढ़ना होगा। लाड सभा का वास्तविक आरम्भ मुख्य सामन्तों और उच्च धर्माचारियों के उस निकाय में पाया जाता है जिसे नॉमनकाल में महान परिषद् (Magnum Councilum) कहते थे। लेकिन चौदहवीं सदी में यह अपने आधुनिक रूप में आ गयी, जबकि सामन्त और बड़े पादरी इस सभा में तथा ग्राम और नागरिक क्षेत्रों के प्रतिनिधि लोक-सभा में बैठते गये। इस प्रकार लाड सभा उच्च वर्ग वालों की सभा हो गई। फलतः उद्देश्य ही गया—सामन्ता, धनिकों, पादरियों तथा कुलीनों के हिता की रक्षा करना।

प्रतिक्रियावादी तथा अगुदारवादी सस्था हो गई। इसके अनिश्चित द्वितीय सदन के परम्परागत कार्यों की पूर्ति करना भी इसका लक्ष्य है, लेकिन ये कार्य गौण हैं। लाइ सभा की तरह संयुक्त-राज्य अमेरिका के सिनेट की स्थापना का भी लक्ष्य था—वनिक या पूँजीपति वर्ग के हितों की रक्षा करना, लेकिन इससे भी अधिक महत्वपूर्ण उद्देश्य थे—राष्ट्रीय सरकार के विरुद्ध राज्य सरकारों की उच्च-सावभौमिक तथा अग्र-हिता की रक्षा करना और धृष्ट राष्ट्रपति तथा हठी प्रतिनिधि सभा पर नियंत्रण रखना। सोवियत रूस की राष्ट्रीयतावादी साधियत (Soviet of Nationalities) का उद्देश्य सभ के जटिल विभिन्न राष्ट्रीय एकाइयों की रक्षा करना है। फ्रांस की मिनेट प्रार्थिका इकाइया तथा प्रवासी नागरिकों को प्रतिनिधित्व देती है तथा द्वितीय सदन के परम्परागत कार्यों का पूरा करती है। भारतीय राज्य सभा परम्परागत उद्देश्यों के अनिश्चित संघीय राज्य के भागों को पूरा करती है और कनाडा की सिनेट, जो बहुत कुछ लाइ-सभा की नकल है, अर्द्ध संघीय राज्य की भागा तथा परम्परागत द्वितीय सदन के उद्देश्यों को पूरा करता है।

(ii) रचना—संगठन के अष्टिकाण में ब्रिटिश लाइ सभा विश्व का एक अनूठा सदन है। इस आधार पर विश्व के द्वितीय सदनो को हम चार वर्गों में रख सकते हैं—वशानुगत, निर्देशित, अशत निर्वाचित तथा निर्वाचित। प्रथम श्रेणी में लाइ-सभा आती है। यद्यपि इसमें व्यक्तिगत प्रतिष्ठा तथा सावजनिक सेवा के आधार पर भी बहुत-से सदस्यों का मनोनीत किया गया है, फिर भी नब्बे प्रतिशत लाइ आनुवंशिक ही है। दूसरी श्रेणी में कनाडा की सिनेट को रखा जाता है जो निर्देशक सदस्यों से गठित होती है। सदस्यों का निर्देशन मंत्रिमण्डल के परामर्श पर क्राउन का प्रतिनिधि गवर्नर-जनरल करता है। वशानुगत द्वितीय सदन और इस सदन में स्पष्ट अंतर यह है कि जहाँ वशानुगत सामन्त का पद पितृ में पुत्र का प्राप्त होता है और उससे त्याग-पत्र नहीं दिया जा सकता है, वहाँ निर्देशित सिनेट का पद उसकी मृत्यु के साथ अथवा यदि उम्र पद का अरक चाहें ना उससे पूर्व भी अथवा यदि संविधान के द्वारा पद की कोई निश्चित अवधि निर्धारित हो तो तदनुसार समाप्त हो जाता है। तीसरी श्रेणी या अशत निर्वाचित उच्च सदनो में दक्षिणी अफ्रिका की सिनेट और आयरलैंड की सिनेट उल्लेखनीय हैं। दक्षिण अफ्रिका की मिनेट में आठ सदस्य सपरिपद गवर्नर-जनरल द्वारा निर्देशित किये जाते हैं और शेष ३६ सदस्य प्रांतों के प्रतिनिधि होते हैं जिनका निर्वाचन प्रांतीय परिषद् और सम्बद्ध प्रांत के सभ की लोक सभा व निम्न निर्वाचित सदस्य मिलकर सत्रमण्णीय मत के सिद्धांत के आधार पर करते हैं। आयरलैंड की सिनेट में ११ सदस्यों को प्रधानमंत्री मनोनीत करता है तथा शेष ३९ सदस्य मसृति, साहित्य, कला, शिक्षा शिल्प, धर्म, वाणिज्य और उद्योग, लोकप्रशासन और सामाजिक न्याय में विख्यात व्यक्तियों की सूचियाँ से निर्वाचित होते हैं। भारतीय राजसभा का भी इसी वर्ग में रखा जायगा क्योंकि, इसमें १२ सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होते हैं और शेष २३ सदस्य राज्यों के प्रतिनिधि रहते हैं जिनका वेंचवारा ममानता के आधार पर नहीं बल्कि, आवादी के आधार पर होता है। अन्तिम श्रेणी अशत निर्वाचित सदनो में अमेरिका की मिनेट, जास्ट्रेलिया की मिनेट, स्विटजरलैंड की राज्य परिषद् तथा मारिबन विषय उल्लेखनीय हैं। इनका निर्वाचन प्रथम या अप्रत्यक्ष रीति में राज्य ही करता है। अमेरिका में प्रत्येक राज्य का दो और जास्ट्रेलिया में छह मिनेटों का अधिकार है लेकिन स्विटजरलैंड

नहीं बरती गयी है, उन्हें इकाइयों के आकार के अनुसार प्रतिनिधित्व

। कायकाल — सगठन के अन्तगत ही आकार तथा कायकाल की लार्ड-सभा विश्व का सबसे विशाल विधायिका सदन है जिसकी सदस्यता तुलना रूस के द्वितीय सदन से ही की जा सकती है, जिसकी सदस्यता ८। इसकी तुलना में कुछ देशों व द्वितीय सदन का आकार बहुत छोटा लिया, कनाडा, स्विटजरलैंड, दक्षिण अफ्रिका, भारत तथा फ्रांस के क्रमशः १००, ६०, १०२, ८०, ४४, २५०, एवं २०० है। लार्ड-सभा है जिसके पीछे आजीवन सदस्य होते हैं। कनाडा का मिनेटर भी कुछ वर्ष रहते हैं। लेकिन दूसरे द्वितीय सदन या तो अस्थायी हैं चुनाव कुछ वर्षों की अवधि पर होता है। अस्थायी सदन सिनेटर की पदावधि छ वर्ष है और प्रति दूसरे वर्ष एक तिहाई सिनेटर आस्ट्रेलिया के सिनेटरों की पदावधि छ वर्ष है जिसमें स आधे प्रतिनिधि हैं, भारत में भी राज्यसभा के सदस्यों का कायकाल छ वर्ष है जिनमें से सदस्य अवकाश प्राप्त करते हैं, स्विटजरलैंड का भी द्वितीय सदन अलग कैंटन के प्रतिनिधि सदस्य दो या तीन वर्ष के लिए चुने जाते हैं। कुछ उल्लेखनीय हैं। आयरलैंड की सिनेट निम्न-सदन के साथ है, दक्षिणी अफ्रिका की सिनेट की कार्यवधि साधारणतः दस वर्ष है, कायकाल नौ वर्ष है और रूस के द्वितीय सदन का निर्वाचन प्रति चार

१. कार्य — जहाँ तक शक्ति और कृत्य का प्रश्न है, लार्ड-सभा विश्व में प्रथम है। यद्यपि यह सदन भारत और फ्रांस के द्वितीय सदन के साथ भी अधिक है। आस्ट्रेलिया, अमेरिका, स्विटजरलैंड, रूस आदि देशों की शक्तियाँ नगण्य हैं। धन विधेयक के सम्बन्ध में सिर्फ विधायिकार प्राप्त है, जबकि भारतीय राज्य सभा को केवल चौदह दिनांक आस्ट्रेलिया में वित्त-सम्बन्धी क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को ही निर्णायक द्वितीय सदन उनके निर्णयों को काफी प्रभावित करते हैं। स्विटजरलैंड में निम्न सदन के बराबर ही वित्त क्षेत्र में भी अधिकार दिया गया है। म लार्ड सभा का एक वर्ष का स्थगन-निषेधाधिकार प्राप्त है, जबकि फ्रांस का प्रथम सदन के समान ही अधिकार है। यदि इस अधिकार क्षेत्र में मतभेद हो तो भारत तथा स्विटजरलैंड संयुक्त विवेक्षण द्वारा द्वारा रूस और आस्ट्रेलिया में संयुक्त समिति द्वारा या सदन के द्वारा तथा फ्रांस में पहले संयुक्त समिति द्वारा या अन्ततः राष्ट्रीय सभा में निर्णय किया जाता है। कार्यकारिणी शक्ति के सम्बन्ध में लार्ड सभा पर उसका नियन्त्रण नहीं के बराबर रहता है जबकि फ्रांस तथा अमेरिका जैसे — राष्ट्रपति का चुनाव, संसदीयकालीन व्यवस्था, आदि

द्वारा द्वितीय सदन की शक्ति बृद्ध की जाती है। अमेरिकी मिश्रण का तो मध्या तथा नियुक्ति का वे लिए स्वीकृति या समितियों द्वारा जीत पाने के अधिकार के कारण कार्यपालिका पर पर्याप्त नियंत्रण हो जाता है। स्विट्जरलैंड में तो व्यवस्थापिका का कार्यकारिणी पर बहुत कम नियंत्रण है, क्योंकि, मंत्रिगण उसी प्रति उत्तरदायी नहीं होते, फिर भी, प्रदान के उत्तर उह देना पड़ता है। इस प्रकार लांड सभा बहुत ही कमजोर सम्मता है। प्रथम सदन के समक्ष उम्मीद शक्ति फीकी है। भारत और फ्रांस के द्वितीय सदन उम्मीद नहीं अधिक शक्तिशाली है जबकि अमेरिका और आस्ट्रेलिया के सिनेट से उम्मीद तुलना ही नहीं की जा सकती। अमेरिकन मिनेट विद्य का मन्वितशाली द्वितीय सदन बना गया है। स्विट्जरलैंड तथा इस के उच्च सदन तो सभी मामलों में निम्न सदन के समक्ष है। अतः लांड सभा का विद्य का समक्ष शक्ति हीन सदन कहना अधिक उचित होगा। उम्मीद तुलना फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र की राज्य परिषद से करना अधिक उपयुक्त होगा।

(v) सर्वैधानिक महत्त्व — अतः में, जहाँ ता सर्वैधानिक शक्ति का प्रश्न है, यदि अथ देशों के द्वितीय सदन आवश्यक बुराई (Necessary evil) है तो लांड सभा एक 'बुराई' मात्र है। आखिरी इसका अस्तित्व इसलिए है कि अंग्रेज जाति परम्परावादी तथा शक्तिशाली है। वस्तुतः, वर्तमान रूप में इसकी विशेष उपयोगिता नहीं। अतः यदि इसे समाप्त कर दिया जाय तो भी ब्रिटिश संविधान को कोई धक्का नहीं पहुँचेगा। लेकिन, अथ देशों में विदेशीय अमेरिका, आस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैंड, भारत, रूस आदि सघातमय राज्यों में द्वितीय सदनों का सर्वैधानिक महत्त्व है, वे संविधान के तथ्य है। अतः उनमें अभाव में संविधान रूपी भ्रम परागामी तो न होगा, लेकिन, खोखला अवश्य हो जायगा।

सारांश

ब्रिटेन की लांड-सभा विश्व का एक प्राचीनतम द्वितीय सदन तथा एक स्वधिकसित संस्था है। इसका संगठन मुख्यतः आनुवंशिक है। इसके सदस्यों को वृद्ध विशेषाधिकार प्राप्त है। इसका सर्वप्रमुख अधिकार लांड चांसलर है।

लांड सभा के अधिकार नगण्य है। यह व्यवहारतः एक निपटू तथा शक्तिहीन संस्था है।

प्रजातांत्रिक युग में लांड सभा को असामयिक, असंगत तथा प्रतिक्रियावादी संस्था कहा गया है। संगठन के सम्बन्ध में उसे एक अप्रजातांत्रिक निहित स्वार्थों का दुर्ग तथा अनुदारवादियों का स्वामित्व वाली संस्था कहा जाता है। इसकी बैठकों में सदस्यों की अनुपस्थिति तथा प्रक्रिया के सम्बन्ध में भी आलोचना की जाती है। इनकी शक्तियों में यह आलोचना की जाती है कि यह निष्पक्ष नहीं है, इसकी विधायी तथा कार्यकारी शक्तियाँ निरर्थक हैं, इसकी दूर बगाने की शक्ति हानिकारक है तथा इसके विधेयकों को दुहराने की शक्ति अनावश्यक है। इसकी संवैधानिक शक्ति भी महत्वहीन है।

लांड सभा की कुछ उपयोगिताएँ भी हैं। इनके पक्ष में अनेक तर्क दिये जाते हैं। प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक है। लांड सभा का अस्तित्व ब्रिटिश जाति के स्वभावनुभूत है। यह लोक-सभा की स्वेच्छाचारिता पर अक्रान्ति का काम करती है। यह लोक सभा के उत्तमवर्धन को रोकती है। यह विधि निर्माण में सहायता पहुँचाती है। इसका प्रतिनिधित्व व्यापक है। यह उच्चस्तरीय विचारार्थक करती है।

ब्रिटिश राजनीतिज्ञों तथा संविधान वेत्ताओं के समक्ष लार्ड्स सभा के सुधार का प्रश्न एक बिकट समस्या है। अनेक दृष्टिकोणों से इसमें सुधार लाने की आवश्यकता है। परन्तु इसके सुधार के मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ हैं फिर भी सुधार के हेतु अनेक प्रस्ताव सामने लाये गये हैं। विभिन्न सुझावों को देखते हुए इसमें कुछ विशेष सुधार लाये जा सकते हैं।

उद्देश्य रचना, आकार तथा कार्यकाल, अधिकार तथा संवैधानिक महत्त्व के दृष्टिकोण से इसकी तुलना अन्य देशों के द्वितीय सदनो से की जा सकती है।

प्रश्न

- 1 Discuss the composition, functions and powers of the House of Lords and critically examine its utility in the British constitutional system (P U 1948 A, '62 A, All U '44, '49 Ravishanker U B A (Prel) 1965, Vikram U B A (part II,) '62
(लाउड सभा की रचना, कृत्य तथा शक्तियों का वर्णन करें।)
- 2 How far can the British House of Lords be an effective second chamber to day ?
(ब्रिटिश लाउड सभा को वर्तमान युग में एक प्रभावी सदन कहना कहा तक उपयुक्त होगा।)
- 3 "The House of Lords is not only a second but a secondary chamber" Discuss (Punjab U 1946, Cal U '54)'
(“लाउड-सभा केवल द्वितीय सदन ही नहीं, अपितु शक्तिहीन सदन है।” इस कथन की विवेचना करें।)
- 4 Account for the popular dissatisfaction against the House of Lords in England What attempts have been made to reform it ? Give your suggestions (B U 1953 A)
(ब्रिटिश लाउड सभा की अलोकप्रियता का वर्णन करें। उसके सुधार के क्या प्रयत्न हुए हैं ? अपना सुझाव दें।)
- 5 "The House of Lords should be either ended or amended" Comment upon this statement (P U 1957 S)
(“लाउड-सभा का या तो अंत होना चाहिए या सुधार।” इस कथन की समीक्षा करें।)
- 6 "The danger to the British House of Lords lies in a trophy and not in assassination" Comment (P U 1958, '61 A)
(“ब्रिटिश लाउड सभा का खतरा शक्ति के दुरुपयोग में ही संकट है।” इस कथन की विवेचना करें।)
- 7 Compare and contrast the composition, powers and position of the British House of Lords with those of the Senate of the U S A (All U 1949, Agra U '40, '43)
(“ब्रिटिश लाउड-सभा तथा अमरीकी सिनेट की रचना, शक्तियों तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना करें।)

- 8 Compare and contrast the powers and functions of the upper Houses in England and France (B U 1953 S '6 S, '59 S)
(इंग्लैंड और फ्रांस के उच्च सदनों के अधिकारों तथा कृतव्या का तुलनात्मक वर्णन करें।)
- 9 Compare the role and functions of the House of Lords in England with those of the Soviet of Nationalities in the U S S R
(इंग्लैंड की लाइ-सभा तथा सोवियत संघ की राष्ट्रीयताओं के अधिकारों एवं कार्यों की तुलना करें।)
- 10 What is the role of the House of Lords in a democratic Britain? Describe some of the salient proposals for reform (P U 1954 S '60 A)
(जनतन्त्रात्मक ब्रिटेन में लाइ सभा के वायकरण का वर्णन करें। उसके सुधार के सुझावों का उल्लेख करें।)
- 11 Describe the composition, powers and functions of the House of Lords Briefly discuss the various proposals for the reform of the House (Gwalior U 1965)
(लाइ-सभा के संगठन, अधिकार और कृतव्या का वर्णन कीजिए। लाइ सभा के सुधार के लिए किये गये प्रस्तावों का संक्षिप्त उल्लेख कीजिए।)
-

"The House of Commons (of great Britain) is the classic example of a legislature with unlimited authority"

१०

ब्रिटिश ससद् लोकसभा (The British Parliament House of Commons)

१ विकास तथा सगठन—

विकास, महत्त्व, सदस्य मरुदा तथा निर्वाचन-पद्धति निर्वाचन पद्धति की आलोचना, सदस्यता के लिए योग्यता, लोकसभा की अवधि, लोकसभा का अधिवेशन, वादविवाद का समापन ।

२ लोक-सभा के अधिकारी अध्यक्ष—

राजनीतिक अथवा अराजनीतिक पदाधिकारी, स्पीकर का अय, विकास, नियुक्ति अध्यक्ष की गति के आधार, अध्यक्ष के अधिकार और कर्तव्य, प्रमुख कार्य, प्रभावपूर्ण गतिर्या, अध्यक्ष की निदलीय स्थिति, भारतीय तथा अमरीकी अध्यक्षता से तुलना ।

३ लोकसभा के अधिकार और कर्तव्य—

व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार वित्तीय अधिकार, कार्यपालिका पर नियन्त्रण जनता की शिकायतों का निवारण ।

४ विधायी प्रक्रिया —

सावजनिक और असावजनिक विधेयक, सावजनिक विधेयक की प्रक्रिया, धन विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया, प्राइवेट सदस्यों के विधेयक, प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया, अस्थायी आदेश, अमरीकी तथा ब्रिटिश प्रक्रिया की तुलना ।

५ समिति पद्धति—

समितियों की आवश्यकता, समितियों के प्रकार, ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियों की तुलना ।

६ ससद् का ह्रास—

ससद् के ह्रास के कारण, आलोचना का उत्तर ।

७ प्रदत्त विधायन—

प्रदत्त विधायन क्या है ? प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण, आलोचना, पक्ष मतक ।

१ विकास तथा संगठन

(Development and Organisation)

विकास — यद्यपि जन्म तथा विकास के दृष्टिकोण से लोक-सभा निर्गम सदन है, लेकिन महत्त्व के दृष्टिकोण में यह प्रथम सदन है। नाट सभा का उदय इसकी स्थापना के बहुत पहले हो चुका था, लेकिन धीरे-धीरे लाउ सभा अपनी शक्तियाँ को खोती गई और लोक-सभा का प्रिय सपना का प्रतिनिधि होने के कारण शक्तिशाली होती गई। जैसा हम देख चुके हैं, १२९५ ई० की आदेश नाम के पत्राचार सामग्री और बड़े पान्चरी एक सदन में तथा ग्राम्य और नागरिक श्रेणियों के प्रतिनिधि दूसरे सदन में बैठने लगे तथा दूसरे वर्ग में लोक-सभा को व्यावहारिक स्वरूप दिया। उसके बाद से ही इसकी सदस्य संख्या में परिवर्तन होता रहा। एडवर्ड प्रथम के शासनकाल में ७ नाईट (Knight) तथा २०० बौरों (Borough) के प्रतिनिधि थे, लेकिन धीरे-धीरे इसकी संख्या बढ़ती गई और १७०७ ई० में लोक-सभा में ५१३ सदस्य हो गए। स्कॉटलैंड और आयरलैंड के सम्मिलित के चलने क्रमशः ४५ और १०० सदस्य बढ़ गये। १९२८ ई० तक सदस्य-संख्या ६७० तक हो गयी, लेकिन उसी वर्ष जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के द्वारा इस संख्या को घटाकर ६१५ कर दिया गया। १९५८ ई० के अधिनियम द्वारा सदस्य संख्या को ६२५ नियत कर दिया गया और प्रत्येक व्यक्ति को एक क्षेत्र से मत देने का अधिकार मिला। १९२८ ई० के अधिनियम में ही वयस्क मताधिकार का सिद्धांत स्वीकार कर लिया गया था।

महत्त्व — ब्रिटिश लोक-सभा की शक्ति तथा महत्त्व पर अधिक बालना सूय को दीर्घ दिखाना है। वस्तुतः लोक सभा ही ब्रिटिश समृद्ध है जैसा कि रावर्ट वालपोल ने कहा था, "जब कोई मंत्री समझ में परामर्श लेता है तो वह लोक-सभा में ही परामर्श लेता है, जब सम्राट समझ को विघटित करता है, तब वह लोक सभा को ही विघटित करता है।" ब्रिटिश लोक-सभा के महत्त्व पर प्रकाश डालने हुए सर सिडनी लो ने लिखा है कि "लोक सभा संसार में सत्रमे महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक सभा है। इसकी प्रतिष्ठा, प्राचीनता, इसका प्रेरणाप्रद इतिहास इसकी शानदार परम्पराएँ, इसकी यौवनपूर्ण भावना और शक्ति, इसका वह अनुपम प्रभाव जिसने इसे एक आदेश ससद् बना दिया है, ब्रिटिश राष्ट्रीय जीवन में इसका अभिन्न सम्बन्ध, केन्द्रीय शासन-यन्त्र के संचालन में इसका हार्थ, ज़्यादा बातों में इसे एक अद्वितीय स्थिति प्रदान कर दी है।" लोक-सभा राष्ट्र तथा व्यक्ति की स्वतंत्रता का रक्षक है, वह विधि के शासन का पोषक है। एडवर्ड आर० मुरो ने रेडियो प्रान्चान्ट में इस सदन के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए कहा था कि "डक्क" या ब्रिटेन एल अन्मेन या स्टालिनग्राड के युद्ध या नामडी पर अधिकार, या ब्रिटिश तथा अमेरिका प्रमराजो द्वारा हमला सबसे महत्त्वपूर्ण घटनाएँ नहीं हैं। भले ही, इतिहास इन घटनाओं को निर्णायक समझे, लेकिन ब्रिटेन में सत्रमे महत्त्वपूर्ण बात यह है कि इस देश में

1 "When a Minister consults Parliament, he consults the House of Commons, when the Queen dissolves parliament she dissolves the House of Commons. A new Parliament is simply re-elected by the House of Commons." — the House of Commons

ससदीय प्रणाली के स्थापित नियमों के अतर्गत युद्ध की हारजीत का निणय किया। नात्सीवाद से इसे भय था लेकिन, इसने उसकी नकल नहीं की। सरकार को तानाशाह की शक्ति प्राप्त थी लेकिन इसका प्रयोग नियंत्रण के साथ किया गया और लोक-सभा सदा सचेत थी। जिस समय लंदन पर गोलाबारी हो रही थी उस समय भी लोक-सभा ने दो दिनों तक मैनद्वीप पर गिरफ्तार दुश्मनों की दशाओं पर वृहत् किया। ब्रिटेन में 'कन्मूटेशन कैम्प' कभी नहीं पाये गये'।¹

सदस्य सरया तथा निर्वाचन पद्धति —जैसा कि हम दख चुके हैं, १९४८ ई० के जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा विश्वविद्यालयों द्वारा भेजे जान वाले प्रतिनिधियों ने मम्ब्रियन उपबन्ध को हटाकर लोक-सभा की सदस्य-संख्या (Strength) को ६४० से घटाकर ६२५ नियत कर दिया गया। इसमें ५०७ इंग्लैंड के, ७१ स्कॉटलैंड के, ३५ वेल्स के, १२ उत्तरी आयरलैंड के निर्वाचित प्रतिनिधि रहते हैं। पूरे देश का प्रदेशित निर्वाचन-क्षेत्र (Territorial constituencies) में बांट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र से एक एक प्रतिनिधि निर्वाचित होता है। मतदान का आधार सार्वजनिक वयस्क मताधिकार (Universal Adult Suffrage) है। १९२८ ई० जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के अनुसार, प्रत्येक वयस्क को, जो २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो और जो उस निर्वाचन-क्षेत्र में कम-से-कम १० पाँड वार्षिक किराये का मकान या भूमि रखता है, मतदान का अधिकारी है। 'एक व्यक्ति, एक मत' (One man, one vote) का सिद्धांत स्वीकार किया गया है। नावालिंग, दिवालिये, पर-देशी, फौजदारी कानून द्वारा दण्डित या पागल व्यक्तियों तथा लाडों को मताधिकार से वंचित रखा गया है। इस प्रकार वर्तमान काल में लोकसभा का आधार पर्याप्त व्यापक है, यह पूरा प्रतिनिधिक मस्ये हा गई है।

निर्वाचन-पद्धति की आलोचना —बहुत से आलोचकों ने लोक-सभा के निर्वाचन की घोर आलोचना (Criticism) की है। उनका कहना है कि लोकसभा का सदस्य जनता का सच्चा प्रतिनिधि नहीं होता, क्योंकि उसका चुनाव साधारण बहुमत के आधार पर होता है। इसलिए यदि किसी क्षेत्र से दो से अधिक व्यक्ति उम्मीदवार हों तो प्रायः किसी भी उम्मीदवार को बहुमत मतदाताओं का समर्थन प्राप्त नहीं होता, अर्थात् ५० प्रतिशत से अधिक मतदाता उनको विरुद्ध ही मत देते हैं, फिर भी वह चुना जाता है, क्योंकि अल्प उम्मीदवारों से वह अधिक मत पाता है। इस प्रकार दो उम्मीदवारों ने मैदान में रहने पर निर्वाचित उम्मीदवार बहुत बड़े

1 "I doubt that the most important thing was Dunkirk or the Battle of the Britain, El Alamein or Stalingrad. Not even the landings in Normandy or the great blows struck by British and American bombers. Historians may decide that any one of these events was decisive, but I am persuaded that the most important thing that happened in Britain was that this nation chose to win or lose this war under the established rules of parliamentary procedure. It feared Nazism, but did not choose to imitate it. The government was given dictatorial power, but it was used with restraint, and the House of Commons was ever vigilant. Do you remember that while London was being bombed in the daylight, the House devoted two days to discussing conditions under which enemy aliens were detained on the Isle of Man? Though Britain fell, there were to be no concentration camps here."

वगैरे प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता है। चुनाव की इसी पद्धति के कारण मतदानाओं की इच्छा बहुत सीमित हो जाती है और वे अपना सच्चा प्रतिनिधि नहीं चुन पाते। इसी दृष्टिकोण से राष्ट्रीय आधार पर कहा जाता है कि लोक-सभा नो-प्रिय-सप्रभु का प्रतिनिधित्व नहीं करती है, बल्कि, वह उसका विकृत रूप है। निर्वाचन के साधारण बहुमत प्रथा के कारण राजनीतिक दलों के निर्वाचन में प्राप्त समयन के अनुपात में लोक सभा में प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। १९२० ई० के सामान्य निर्वाचन में ३८ प्रतिशत मत मिलने पर अनुदार दल का ३८७ जगह मिला और क्रमशः २८५ तथा २९५ प्रतिशत मत मिलने पर भी इन दलों को अनुदार दल से ७९ जगह कम मिली। इसके विपरीत १९२३ ई० के सामान्य निर्वाचन में ३८ प्रतिशत मत मिलने पर भी अनुदार दल को कोटा से २४ जगह अधिक तथा उदारदल को कोटा से २४ जगह कम मिली। इतना ही नहीं, आलोचना में यह भी कहा जाता है कि बहुमत मतदाता, व्यवहार में मतदान के अधिकार से वंचित हो जाते हैं, क्योंकि उनके मत का कोई महत्व नहीं रह जाता। ऐसे मतदाताओं में व आत है जो असफल उम्मीदवारों को मत देने हैं या जो मनोनिकूल उम्मीदवार न रहने पर मत नहीं देते हैं या जो मनानुकूल उम्मीदवार के अभाव में वेमन से दूसरे उम्मीदवार को मत देते हैं। ऐसे मतदाताओं की संख्या, जो राष्ट्रीय घटना-क्रम पर प्रभाव नहीं डाल सकते हैं कम-कम ७० प्रतिशत हो जाती है। अन इंग्लैंड में निर्वाचन पद्धति सत्तापजाव नही है। फिर भी इसकी सफलता में कोई कमी नहीं रही है।

सदस्यता के लिए योग्यता - लोक-सभा की सदस्यता के लिए कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है। ब्रिटिश राज्य के सार्वभौमिक और पुरुष, चाहे वे साम्राज्य के किसी भी भाग में निवास करते हों, निर्वाचन के लिए प्रत्याशी बन सकते हैं, बशर्ते कि

- (क) उनका नाम किसी भी निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं की सूची में हो,
- (ख) उनकी आयु नियमानुकूल हो, और
- (ग) वे राष्ट्र तथा देश के प्रति निष्ठा की शपथ लेने को तैयार हों।

परन्तु निम्नलिखित व्यक्ति लोक सभा की सदस्यता के योग्य नहीं हैं -

- (क) जो लांड सभा के सदस्य है,
- (ख) जो नाबालिग है,
- (ग) जो विदेशी, पागन, दिवालिया या फौजदारी कानून के अनुसार दण्डित है,
- (घ) जो पादरी, गरीबों के मेयर और जाउंटिया के शेरीफ है,
- (ङ) जिनसे मतदान करने वालों तथा राजकीय सेवा में नियुक्त व्यक्ति हैं, या
- (च) जो सरकारी ठेके या अन्य प्रकार से सरकार द्वारा लाभान्वित होते हैं।

लोकसभा की अवधि - साधारणतः ब्रिटिश लोकसभा का कार्यकाल ५ वर्ष है। १९११ ई० के पूरे ब्रिटिश लोक-सभा की अवधि ७ वर्ष थी, परन्तु १९११ ई० के संसदीय अधिनियम द्वारा इसे घटाकर ५ वर्ष कर दी गयी। लेकिन यह अवधि दो प्रकार से लचीली है - प्रथम साठ-सठ वर्षों में बढ़ाया जा सकता है जैसे १९११ ई० में निर्वाचित लोक सभा १९१८ ई० तक यात्रा करीब ८ वर्षों तक कार्य कर रही और १९३५ में निर्वाचित लोक-सभा १९०० में भंग हुई थी अर्थात् तीनों वर्षों तक रही। द्वितीय, संसद् का विशेषाधिकार है कि

वह प्रधानमंत्री की प्राथना पर अवधि के पूरे ही इस सदन का भंग कर सकता है। ऐसा प्राय होता है। इसलिए बहुत कम सभाओं का आयुवाक पूरे पांच वर्ष का रहा है।

लोक-सभा का अधिवेशन — प्रचलित पद्धति ने अनुसार लोक-सभा का वर्ष में कम से कम एक अधिवेशन होना चाहिये, क्योंकि कुछ आवश्यक विधेयक एक बार में केवल एक ही वर्ष के लिए पास किये जाते हैं। अधिवेशन प्राय अक्टूबर अथवा नवम्बर में प्रारम्भ होता है और ५-७ महीना तक चलता है। सामान्य निर्वाचन के पश्चात् लोक सभा के सदस्य सदन का अध्यक्ष (Speaker) चुनते हैं। फिर अध्यक्ष तथा अन्य सदस्य सभ्य ग्रहण करते हैं। प्रत्येक निर्वाचन के बाद के अधिवेशन के आरम्भ में तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम अधिवेशन के आरम्भ में सभा का सदन के सामने एक भाषण होना है जिसमें सरकार के विगत कार्यों तथा भावी नीतियों का उल्लेख रहता है। इस भाषण को सिंहासन-भाषण (Speech from the Throne) कहते हैं। इस भाषण पर सदन में वाद विवाद होता है और सदन की ओर मध्यवाद का प्रस्ताव पाम होना है। यहाँ एक अन्य उल्लेखनीय बात प्रतिदिन की कायवाही के समय में सम्बन्धित है। १९८७ ई० से लोक सभा के अधिवेशन सप्ताह के प्रथम पांच दिना तक चलते हैं— सोमवार से बृहस्पतिवार तक डार्क बजे दिन तक और शुकवार को ११ बजे दिन में आरम्भ होना है। प्राय बहुत-से ऐसे अवसर भी आते हैं जब कि अधिवेशन रात भर चलता रहता है। सामान्य सप्ताह बृहस्पतिवार तक क्रमशः अतिथीय मामले, प्रश्नोत्तर, स्थगित प्रस्ताव (Adjournment Motion), या विरोधी प्राइवेट कायवाही (Opposite Private Business) पर विचार किया जाता है। अतः में, लोक सभा की गणपूर्ति (Quorum) ८० सदस्यों में होती है। इस सदन की कायवाही से सम्बन्धित कोई निश्चित तथा लेखबद्ध नियम नहीं है। अधिकांश नियम परम्परा और व्यवहार पर आधारित हैं।

वाद-विवाद का समापन — सदन की कायवाही को मुचारे रूप से चलाने के लिए विशेष नियमों का पालन करना पड़ता है। वाद विवाद सदन का एक प्रमुख काय है। समय की कमी के दृष्टिकोण में इसपर प्रतिबंध लगाया गया है। लेकिन वाद विवाद के प्रारम्भ तथा समाप्ति के लिए कुछ नियमों का पालन किया जाता है। विरोधी तथा सत्तारूढ़ दल के मन्त्रियों (Whips) के बीच समझौता हो जाता है कि किस विषय पर कितना समय दिया जाय। यदि ऐसा समझौता न हो पावे तो दूसरे उपाय में वाद-विवाद को समाप्त किया जा सकता है। सदन की राय से वाद विवाद को समाप्त करने के उपाय को समापन (Closure) कहते हैं। ये उपाय निम्नलिखित हैं —

(i) सामान्य समापन — यदि वाद विवाद किसी विषय पर पर्याप्त समय तक चल चुका हो तो कोई सदस्य यह सकता है कि 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय'। सभापति नियमों के अन्वये या अल्पसंख्यक दल के अधिकारों के हनन के अन्देश पर इसे अस्वीकृत कर सकता है। यदि वह प्रस्ताव को स्वीकृति दे देता है और उसके पश्चात् यदि कम से कम १०० सदस्य उसके पक्ष में रहें तो वाद विवाद समाप्त हो जाता है और उसपर मतगणना हो जाती है। इसे सामान्य समापन (Simple closure) कहते हैं।

(ii) मुखवन्ध अथवा भागशः समापन — वाद विवाद को रोकने का दूसरा नियम है मुखवन्ध अथवा भागशः समापन (Guillotine or closure by compartment)। इसका

द्वारा विवेक के कई भाग पर दिये जाते हैं और प्रत्येक भाग के लिए अलग-अलग समय नियत कर दिया जाता है और प्रत्येक भाग पर निश्चित समय पर मत ले लिये जाते हैं।

(iii) कंगारू समापन —कंगारू समापन (Kangaroo closure) वाद विवाद को नियंत्रित करने का प्रसिद्ध तरीका है। इसका प्रयोग सर्वप्रथम १९१९ ई० में हुआ था। इसके द्वारा सभापति का अधिकार है कि वह उन वाराओ अथवा संशोधना का चुन ले जिनका वह वाद विवाद के लिए परमावश्यक समझे और जो विवादानुकूल न हो या जिनपर पूर्व विचार हो चुका हो या जिनपर वाद-विवाद से समय नष्ट होने का भय हो उह छोड़ दे। कुछ संशोधना का छोड़ देने की प्रथा को कंगारू समापन कहते हैं।

२ लोक-सभा के अधिकारी अध्यक्ष

(Officers of the House of Commons Speaker)

राजनीतिक अथवा अराजनीतिक पदाधिकारी—लोक सभा के पदाधिकारियों का ता वर्गों में बाटा जा सकता है—राजनीतिक तथा अ-राजनीतिक (Political and Non Political) अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद राजनीतिक पद हैं और सरकार के निमाण और अपदस्थता के साथ भी पदासीन होते तथा पदत्याग करते हैं। अराजनीतिक पदाधिकारियों में बजट और उसके दो सहायक सार्जेंट एट आम्स तथा चैंपलैन उल्लेखनीय हैं। लोक सभा के नये निर्वाचन से इन दो पदों का कोई सम्बन्ध नहीं रहता। बजट लोक-सभा के आदेश पर हस्ताक्षर करता, सदन की कार्यवाही का लेखबद्ध करता तथा सभी रकार्डों और मुख्य कतब्य आलेखों के लिए उत्तरदायी होता है। सार्जेंट एट-आम्स का कार्य सदन में शांति तथा सुव्यवस्था की स्थापना करना, सदन के आदेशों का पालन करना और अध्यक्ष के आदेशों को क्रियान्वित करना है। चैंपलैन प्रत्येक बैठक के प्रारम्भ में उपस्थित होता है यथा प्रायतः बगरेह पढ़ता है।

'स्पीकर' का अर्थ —लोक सभा के पदाधिकारियों में सबसे महत्वपूर्ण पद अध्यक्ष का है। यह ब्रिटिश संविधान की अजूठी तथा बहुमूल्य देन है। यह बहुत गौरव, प्रतिष्ठा तथा शक्ति का पद है। स्पीकर का शाब्दिक अर्थ है, बोलोवाला, लेकिन अध्यक्ष वस्तुतः कम बोलता है। इन विवादाभास का दूसरे रूप में समझा जा सकता है। उसे स्पीकर इसलिए कहा गया कि प्रारम्भ में सम्राट और जनता के बीच वह कड़ी था, जनता का प्रवक्ता था, जिसके द्वारा वह सम्राट के समक्ष अपनी कष्ट गाथा उपस्थित करता था। दूसरे शब्दों में उसे यह पदवी इसलिए मिली कि वह सम्राट से अपने साथियों अर्थात् सदन के सदस्यों के लिए बोलता था, न कि इसलिए कि वह सदस्यों से बोलता था। इसलिए प्राचीनकाल से ही सदन में कम से कम बोलना उमका कतब्य समझा जाता है और आज भी उमका कार्य समन्वय तथा परिभाजन के अतिरिक्त कुछ नहीं है। 'स्पीकर' की पदवी के प्रयोग का औचित्य इस अर्थ में भी है कि लोक सभा के अर्थ सदस्यों से विभिन्न सदन में उमारी भाषा या उमका बोलना निर्धारित होता है और जब वह बोलता है तो दूसरा कोई सदस्य नहीं बोल सकता है। ऑक्सफोर्ड इंग्लिश डिक्शनरी (Oxford English Dictionary) में स्पीकर का यह अर्थ दिया है कि "वह लोक सभा का सदस्य होता है जिसका सदन अपने प्रतिनिधि के रूप में चुना है और जो सदन के वाद विवादों में सभापतित्व करता है। लेकिन उक्त बात में इस पर प्रकाश नहीं

झाला कि उसके बिना सदन भी कायनाही हो ही नहीं सकती। अपना अध्यक्ष व मदन का सम्मोदा हो ही नहीं सकता है। अध्यक्ष मि० फिट्ज राय (Mr Fitz Roy) की मृत्यु पर सदन तुरन्त उठ खड़ा हुआ और लोक सभा की कायनाही नहीं हो सकी जब तक कि नये सभापति का चुनाव नहीं हो गया, यद्यपि उम्र समय द्वितीय विश्व युद्ध के काले बादल मडरा रहे थे।

विकास —अध्यक्ष पद का विकास (Growth) कब और कैसे हुआ, यह अज्ञात है। लेकिन इतना निश्चित है कि संसद् के प्रारम्भिक काल से ही इस पद का अस्तित्व है। प्राचीन काल में वह जनता का प्रवक्ता था, जिम्मे द्वारा वह अपनी कष्टगाथा सम्राट के समक्ष उपस्थित करता था। प्रमाण तब में ज्ञात होता है कि १३७७ में सर टॉमस हंगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) ने पहल पहल इस उपाधि का वैश्विक रूप से ग्रहण किया।

नियुक्ति—प्राचीनकाल में सम्राट को अध्यक्ष की नियुक्ति करता था। धीरे-धीरे यह नियुक्ति सुयोग्य एवं विद्वान व्यक्ति करने लगा। आज तृतीय के समय से सम्राट का यह विशेषाधिकार जाता रहा। आज अध्यक्ष की नियुक्ति का अधिकार पूर्णतया लोक-सभा के हाथ में आ गया है, यद्यपि अंतिम निर्णय के लिए सम्राट की स्वीकृति आवश्यक है। अध्यक्ष का चुनाव सर्वसम्मति से होता है। इस व्यक्ति का अध्यक्ष चुना जाता है जो पूर्ण पथपातहीन तथा तटस्थ हो। जत यह प्रथा बन गयी है कि यदि पूर्ण अध्यक्ष सदन में पुनर्निर्वाचित हो जाता है तो वही से फिर से अध्यक्ष चुन लिया जाता है। यदि किसी कारणवश पद रिक्त हो जाय तो बहुमत दल उसी नाम का प्रस्तावित कर सकता है जिस पर विरोधी दल का कोई आपत्ति नहीं हो। दानो दलो के समझौता से ही नया अध्यक्ष चुना जाता है। अतः सामान्यतः अध्यक्ष का निर्वाचन विरोध होता है; परन्तु विरोध असम्भव नहीं है। १९३९ ई० में लैचेर, १८९५ ई० में गुलो और १९३५ तथा १९३८ ई० में फिट्ज राय के निर्वाचन में विरोध हुआ था।

“एक बार-अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष” —यह अध्यक्ष के निर्वाचन के सम्बन्ध में एक स्थापित प्रथा का उल्लेख करना अनुपयुक्त न होगा। यह प्रथा है, “एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष।” इसका अर्थ यह होता है कि अध्यक्ष का निर्वाचन सदनमन्त्रि से हुआ है और जब तक वह त्यागपत्र न दे दे, अथवा उसकी मृत्यु न हो जाय, वह अपने पद पर बना रहता है। यहाँ तक कि सामान्य निर्वाचन में भी उसके विरुद्ध उम्मीदवार खड़ा नहीं किया जाते और यह विरोध चुना जाता है। फिर नये सदन में, बहुमत किसी भी दल का क्या न हो वह विरोध अध्यक्ष चुन लिया जाता है। लेकिन जैसा कि हमने पहले देखा है, कभी-कभी विरोध हो जाता है। फिर भी यह प्रथा आज सर्वमान्य तथा सुस्थापित है।

अध्यक्ष की शक्ति के आधार —ब्रिटिश संसद् का लोक-सभा का अध्यक्ष का पद गौरव, प्रतिष्ठा और शक्ति का पद है। आन्तरिक शक्ति के आधार क्या है? सर्वप्रथम लोक-सभा के अन्दर कायदाहिया के समुच्चिने, निष्पक्ष और यायपूज सम्पादन के लिए एक अतिशारी की आवश्यकता होती है। इस आवश्यकता का महत्त्व और भी इसलिए बढ़ जाता है कि जनतिलि, सविधान के अभिसमयो का पालन राजनीतिक दला की नैतिकता और स्वयंसेवक अध्यक्ष निभर है। द्वितीय अध्यक्ष का पद एक गौरवपूर्ण तथा प्राचीन पद है। सभा के न इतका भी विद्वान हुआ। आज अध्यक्ष संसद् द्वारा सम्राट को जीती हुई सामंभोमिता का

है। अठारहवीं सदी तक अध्यक्ष लोक-सभा का प्रवक्ता था, सम्राट् तथा सदन के बीच माध्यम का काय करता था। ब्रिटिश इतिहास के गौरवपूर्ण और दुःखपूर्ण घटनाओं में उसने हाथ बँटाया, यहाँ तक कि उसने महान त्याग भी किया। हेनरी अष्टम के राज्यकाल में गर टामन मोर (St. Thomas More) को शहीद होना पड़ा और १९१९ ई० में राजाना का पालन नहीं करने पर अध्यक्ष को कुर्सी में बाँध दिया गया। उसने सिर्फ दुःख ही नहीं झेले, बल्कि, लोकसभा के विशेषाधिकारों की रक्षा का नारा भी बुलन्द किया। इस प्रकार अध्यक्ष सदर और सम्राट के बीच मध्यम का एक आज्ञाकारी सेनानी रहा, इतिहास में उसने जनक बप्ट बल, त्याग किये और सदा से वह लोक-सभा की स्वतंत्रता का प्रतीक तथा रक्षक रहा, जो आज भी है। इसके अतिरिक्त अठारहवीं सदी में इस पद का उच्च प्रशासनिक तथा न्यायिक पदों यहाँ तक कि प्रधानमंत्री की प्राप्ति के लिए पहला कदम माना जाना गया, जिसके कारण इसका महत्व बहुत बढ़ गया। अन्तिम, अध्यक्ष के राज-दाव, सज-धज और तडक-भडक का इतना ही महत्ता तथा प्रभाव की वृद्धि में बहुत बड़ा हाथ रहा है। उसका वार्षिक वेतन वररहित २० हजार पौंड है। निवृत्ति के उपरांत उसे चार हजार पौंड की वार्षिक पेशन मिलती है। उसका निवास स्थान वेस्टमिन्स्टर पैलेस में है। अगर वह चाहे तो काय विमुक्ति के पश्चात् उसे सम्मान के रूप में डिस्काउंट की उपाधि प्रदान की जाती है। वह राबोला चोगा तथा भारी टोप से विभूषित रहता है, चंदवा वाली कुर्सी पर बैठता है और जुलूस तथा सरकारी उत्सवों में उच्च स्थान ग्रहण करता है। प्रधानमंत्री से पहले तथा कॅन्टबरी के आर्चबिशप के बाद। इस प्रकार सर्वव्यक्तिक आवश्यकता, ऐतिहासिक गौरव और पद की तडक-भडक उसकी शक्ति तथा प्रभाव के लिये उत्तरदायी है।

अध्यक्ष के अधिकार और कर्तव्य (Powers and functions) — अध्यक्ष के कार्यों का अध्ययन दो वर्गों में किया जा सकता है—प्रमुख काय और प्रभावशाली काय। उसके प्रमुख कार्यों के अंतर्गत वे काय आते हैं, जिसे वह सदन का सभापतित्व करते समय करना है अर्थात् वाद विवाद और भाषण का संचालन करना। लेकिन उसके अन्य काय भी हैं जो अधिक प्रभावपूर्ण तथा महत्वपूर्ण हैं और जिनका सम्बन्ध सदन की सामान्य काय विधि से है।

प्रमुख कार्य — अध्यक्ष के प्रमुख काय लोक सभा के दिन प्रति दिन की कायवाहियों से सम्बन्धित है। सर्वप्रथम अध्यक्ष सदन की बैठक का सभापतित्व करता है और वाद विवादों तथा मुद्दयवस्था के नियमों की व्याख्या करना तथा उन्हें लागू करना है। उसके द्वारा नियमों की व्याख्या सर्वसाम्य होती है और उसे तुरन्त लागू किया जाता है।

(i) नियमों की व्याख्या — लेकिन बाद में सदन में प्रस्ताव द्वारा तथा एक समिति की गहायता में उसे संशोधित भी किया जा सकता है। उसके प्रत्येक निणय पूर्व दृष्टात बन जाते हैं थार न्यायालयों के निणय की तरह दूसरे अवसर पर पालन किया जाता है।

(ii) भाषण की व्यवस्था का संचालन — अध्यक्ष भाषण की व्यवस्था का संचालन करता है। यह उसी को निर्दिष्ट करना है कि वाद विवाद में कौन कौन सदस्य भाग लें। चूंकि आजकल वाद-विवाद के लिए समय बहुत कम रहता है इसलिए बहुत कम सदस्यों को उसमें भाग लेने का समय मिलता है। फलतः अध्यक्ष का यह काय बहुत ही महत्वपूर्ण हो गया है।

लेकिन अध्यक्ष यह निगण करते समय कई बातों को ध्यान में रखता है जैसे—प्रत्येक सदस्य का अपना समसदीय जीवन का प्रथम वक्तृता देने का अवसर अवश्य मिले, सभी प्रकार के विचार रखने वाले को अपना विचार व्यक्त करने का अवसर दिया जाय, उच्च कोटि के वक्ताओं को अवसर दिया जाय, जिसे वाद-विवाद का स्तर ऊँचा रहे तथा अल्पमहत्त्वक दलों को पर्याप्त समय दिया जाय, जिसमें वे अपने विचारों में सदन को भिन्न कर सकें। यो वाद-विवाद में भाग लेनेवालों ने चुनने के लिये को अध्यक्ष का स्वेच्छानुरूप काय समझा है, जिस पर उसकी दृष्टि गड़ जाय। लेकिन व्यवहारतः दल के सचेतकों या नेताओं द्वारा वक्ताओं की सूची तैयार कर ली जाती है, जिसे अध्यक्ष प्रायः मान लेता है। फिर भी अधिक स्वतंत्र प्रकृति के सदस्यों को ध्यान में रखते हुए वह वक्ताओं की सूची में हेर-फेर कर सकता है।

(iii) सदन में सुव्यवस्था रखना —अध्यक्ष का तीसरा काय लोक-सभा में शांति तथा सुव्यवस्था बनाये रखना है। जब वक्ताओं में जोश और खरम सीमा तक पहुँच जाता है तो सदन में शांति भंग अथवा अव्यवस्था की आशंका बढ़ जाती है। इसलिए अध्यक्ष का व्यापक शक्तियाँ दी गयी हैं जिनसे वह अव्यवस्था, शांति भंग, अप्रासंगिक बात, असमसदीय भाषा अथवा असमसदीय व्यवहार पर कठोर नियंत्रण रख सकता है। यह प्रथा है कि अध्यक्ष जब खड़ा हो तो कोई सदस्य खड़ा नहीं रह सकता है। जब शांति के भंग या अव्यवस्था का भय हाता है तो अध्यक्ष खड़ा होकर शिष्ट शब्दों में सदस्यों से शान्त होने के लिए अपील करता है। यदि इसपर कोई सदस्य नहीं मानता तो वह उसे बैठ जाने की आज्ञा देता है और यदि वह इसके बावजूद भी शांति भंग करने पर उतारू ही हो जाय तो अध्यक्ष उस सदस्य का सदन छोड़ने की आज्ञा देता है। यदि सदस्य स्वेच्छा से सदन न छोड़े तो सदन का सहायक परिचायक (Sergeant-at arms) उसे बाहर निकाल देता है। आवश्यकता पड़ने पर वह शक्ति का प्रयोग भी कर सकता है। अधिक गड़बड़ी होने पर सदन की कायबाही का अध्यक्ष स्थगित करता है।

(ii) असमसदीय भाषा तथा व्यवहार पर नियंत्रण —अन्य में अध्यक्ष सदस्यों का असमसदीय तथा अप्रासंगिक भाषा तथा व्यवहार का प्रयोग करने में रोकता है। वह देखता है कि सदस्यगण वाद-विवाद के मुख्य विषय से न हटें और अप्रासंगिक बातें न करें। वह स्वयं धम और ध्यान देता है या कोई सदस्य इस ओर उसका ध्यान आकर्षित करता है। सदस्य कभी-कभी अविश्राम आकर इधर-उधर भटकने लगता है या ओछे शब्दों का प्रयोग करने लगता है, दूसरे सदस्य को झूठा, फरेबी, बर्दमान और खरबोक बनाने लगता है। कभी-कभी तो ऐसा भी हुआ है कि सदस्य एक-दूसरे को मार बैठे हैं या एक-दूसरे पर लेख-पत्र चार्जर फेंक दिये हैं। अध्यक्ष का कर्तव्य है कि वह ऐसी घटनाओं से सदन का बचाव मध्यस्थ का काय कर उत्तेजित सदस्यों को शांत करे तथा गलती करनेवाले को अपने दावद सौताने या क्षमा-याचना के लिए बाध्य करे।

प्रभावपूर्ण शक्तियाँ —लोक सभा के अध्यक्ष को कुछ और भी कर्तव्य है, जो पर्याप्त महत्त्वपूर्ण हैं यद्यपि वे उसके गौण काय हैं।

(1) वाद-विवाद समाप्त का निर्णय —कई भी सदस्य वाद-विवाद समाप्त अथवा वाद-विवाद समाप्त कर-अन्तिम मन लिये जान के हेतु प्रस्ताव ला सकते हैं। लेकिन वाद-विवाद

अध्यक्ष की निर्दलीय स्थिति (Non Partisan position) —अध्यक्ष इन कार्यों के सम्पादन में निष्पक्ष तथा निदलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करना है। उमने वक्तव्य व्यक्तिगत सहानुभूति तथा दलीय भावनाओं में पड़े हात है। वह कभी वाद विवाद में भाग नहीं लेता। ग्रिथ (110) की स्थिति में अनिश्चित वह कभी भी मतदान नहीं करता और यदि निर्णायक मत देता भी है तो इस रूप में कि कोई अंतिम निर्णय नहीं हो पाता, अर्थात् सदन को पुनर्विचार का अवसर मिलता है। वह बहुमत या अल्पमत, किसी भी दल का पक्षपात नहीं करता है। वह किसी का आदमी नहीं है यदि है भी तो पीछे बेंच पर बैठनेवाला का। क्लिफ्टन ब्राउन ने कहा भी है—“अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का आदमी हूँ और न तो विरोधी दल का। मैं लोकसभा का आदमी हूँ और सबसे पहले पीछे बैठनेवालो का।”¹ अध्यक्ष सिर्फ सदन के अन्दर ही नहीं बल्कि सदन के बाहर भी दलगत कार्यों से दूर रहता है। दलगत आधार पर वह कभी भी अपना विचार व्यक्त नहीं करता, दल की मभाओं में भाग लेता, राजनीतिक बनव में नहीं जाता, यहाँ तक कि अपने पुनर्निर्वाचन के लिये भी वह प्रचार नहीं करता। तात्पर्य यह कि अध्यक्ष सदन के अन्दर या बाहर विचार में या व्यवहार में सदा निष्पक्ष रहता तथा दलबन्दी से ऊपर रहता है। ब्राइस के शब्दों में, ‘अध्यक्ष राजनीति में संन्यास ले लेता है।’

अध्यक्ष को निष्पक्ष रखने के लिये प्रथाएँ (Conventions for maintaining his impartiality) —यहाँ प्रस्तुत उद्धृत है कि अध्यक्ष की निष्पक्षता और प्रभाव का किस प्रकार बरकरार रखा जाता है। इसके लिए फाइनेर के अनुसार निम्नलिखित प्रथाओं का पालन किया जाना है —

(i) इंग्लैंड में अध्यक्ष सम्पूर्ण सदन के लिए निर्वाचित होता है। इसके विपरीत फ्रांस में वह सिर्फ एक सत्र के लिए निर्वाचित होता है, जिसके चलते उसकी योग्यता के विषय में विवाद उठ खड़ा होता है,

(ii) अगर अध्यक्ष चाहता है तो इच्छापर्यन्त वह इस पद पर चुना जा सकता है। बहुत से अध्यक्ष तो ३० वर्षों तक अपने पद पर रहे हैं। १० वर्ष की पदावधि तो आम बात है,

(iii) राजनीतिक दल सर्वसम्मति से उस व्यक्ति का निर्विवाद रूप में चुनते हैं, जो विवादास्पद व्यक्तित्व नहीं है,

(iv) माधारणत सामान्य निर्वाचन में विरोधी दल उसके विरुद्ध उम्मीदवार खड़ा नहीं करते हैं,

(v) अध्यक्ष निर्वाचित हो जाँव पश्चात् राजनीतिक दलों से वह अपना सम्बन्ध तोड़ लेता है,

(vi) उनका निर्णायक मत होता है, लेकिन वह इसका प्रयोग बहुत कम करता है और जब करता है तो केवल यथास्थिति को बनाए रखने के लिए ही,

(vii) वह वाद विवाद में भाग नहीं लेता है,

(viii) उसे अपने निर्वाचन-क्षेत्र को अपनी मुट्ठी में रखने की आवश्यकता नहीं होती, पड़ोसी सदस्य उसके निर्वाचन-क्षेत्र की देखभाल करता है।

1 “As Speaker, I am not the Government's man, nor the opposition's man, I am the House of Commons' man and I believe above all, the back benchers man
—Colonel D Clifton Brown

समापन सदस्या ने व्यक्तिगत अधिनार ता विराधी है, दगनित जपन जगता पूण मनुष्ट ही हो जाता कि अल्प-मस्यरा का अना विचार व्यनन तरा ता गयाप अयमर मिला है तत्र तत्र दूम तरह के प्रस्ताव की आता नही देता ।

(ii) प्रश्न या मशोधन का चुनाव —अध्ययन का यह भी नियम तरा का अधिनार है कि किम सशोमन पर विचार किया जाय और किम पर नही । मदस्या को प्रदन या पूरक प्रदन पूरन का अधिनार है लेकिन वीन ता प्रशन पूरा जाय और वीन ता नही इगता निरनय अध्ययन ही करता है ।

(iii) अन्य विधायिका सम्बन्धी काय —समद की काय विधि स मम्ब्रानि कुछ अय महत्त्वपूण कायों को भी वह व्यक्तिगत रूप से करता है । वह किसी विधेयक की सावजनित प्रकृति तथा निता त आवश्यकता ने आधार पर नियम करता है कि उम पर तुरत वाद विवाह हो या नही । कोई विधेयक धन विधेयक है या नही, इसका अन्तिम नियम भी वही करता है । वह ममिति अध्ययन की सूची तैयार करता है । विरोधाधार के अनिग्रमण (Breach of privilege) के विषय म भी उमी का नियम अन्तिम होता है ।

(iv) सदन का प्रवक्ता —मदा ने ही मम्ब्रानित अध्ययन ने कुछ अय काय भी हैं, जैम कभी-कभी वह सदस्यो के विरोधाधिकार और मदा की प्रतिष्ठा का मरणण एव अनुसमधन करता है । वह सदन का अधिवक्ता है । वह सदन तथा सम्राट के बीच कडी का काम करता है । सदस्य उसके माध्यम से सम्राट के पाम प्रतिवेदन और धयवादा या निदा का प्रस्ताव भेजते है । वित्तीय विधेयका को ताड सभा म प्रस्तुत करना उमी का कतव्य है ।

(v) सदन का प्रतिनिधि तथा अधिशासक —अध्ययन सदन के प्रतिनिधि और अधिशासक (Deputy and representative of the House) के रूप म भी काय करता है । वह सदन का क्रियाशील एव सर्वधानिक प्रतिनिधि (Active and constitutionally recognised Deputy) है । विभिन्न उद्देश्यो की पूर्ति के लिए वह अनेक आदेश एव समादेश सदन की ओर से निकालता है जैम अधिवेशनकाल म नाक-मभा मे कोई स्थान रिक्त होन पर अध्यक्ष चुनाव की आज्ञाति निकालता है या किसी सदस्य द्वारा अपराध हो जाने पर वह उसकी गिरफ्तारी और गवाहो के लिए समादेश निकाल सकता है ।

(vi) सदन की मान-मर्यादा तथा सदस्यो के अधिकारो की रक्षा —अध्ययन का एक अय काय है सदन की मान मर्यादा तथा सभी सदस्यो के अधिकारो की रक्षा करना । प्राय शासक अपने क्षेत्र का उल्लघन करते और सदन की स्वतन्त्रता म हस्त रेप करते है । जब कोई मंत्री सदस्यो द्वारा पूछे गये प्रश्न का उत्तर नही देता या मांगी गयी सूचना पर्याप्त मात्रा मे नही देता ता अध्यक्ष कायपालिका को सदन की स्वतन्त्रता तथा मर्यादा की रक्षा के हेतु चुकने के लिए बाध्य करता है । उसका यह परम पुनीत कतव्य है कि वह लोकसभा के सदस्या के अधिकारो एव परमाधिकारो की रक्षा न केवल सम्राट भक्तिमडल या लाड सभा के सीमोल्लघन के विरुद्ध करे, अपितु एक सदस्य के अधिकारो की रक्षा दूसरे क अधिकारो क विरुद्ध करे । ग्लैंडस्टन ने कहा भी था कि अध्यक्ष का मुख्य कतव्य है कि वह सदन की रक्षा मदन से करे । इसका अभीष्ट फल यह होगा कि मसद वह सफल प्लेटफाम हो सकगी, जहाँ लागो के सच्च अय मे प्रतिनिधि अपने मन की मभी प्रिय जयवा जप्रिय बाना का विना हिचक या डर से कर सकेंग ।

अध्यक्ष की निर्दलीय स्थिति (Non-Partisan position) —अध्यक्ष इन कार्यों के सम्पादन में निष्पक्ष तथा निरदलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करना है। उसके वक्तव्य व्यक्तिगत सहानुभूति तथा दलीय भावनायां से परे होते हैं। वह कभी वाद-विवाद में भाग नहीं लेता। ग्रॉय (11th) की स्थिति में अनिश्चित वह कभी भी मतदान नहीं करता और यदि निर्णायक मत देना भी है तो इस रूप में कि कोई अंतिम निर्णय नहीं हो पाता, अगिलु सदन की पुनर्विचार का अवसर मिलता है। वह बहुमत या अल्पमत, किसी भी दल या पक्षपात नहीं करता है। वह किसी का आदमी नहीं है यदि है भी तो पीछे बेंच पर बैठनेवाला का। क्लिफ्टन ब्राउन ने कहा भी है—“अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का आदमी हूँ और न तो विरोधी दल का। मैं तो वसभा का आदमी हूँ और सबसे पहले पीछे बैठनेवाला का।”¹ अध्यक्ष सिर्फ सदन के अन्दर ही नहीं बल्कि सदन के बाहर भी दलगत कार्यों से दूर रहता है। दलगत आधार पर वह कभी भी अपना विचार व्यक्त नहीं करता, दल की सभाओं में भाग लेता, राजनीतिक बन्धन में कभी नहीं जाता, यहाँ तक कि अपन पुनर्निर्वाचन के लिये भी वह प्रचार नहीं करता। तात्पर्य यह कि अध्यक्ष सदन के अन्दर या बाहर विचार में या व्यवहार में सदा निष्पक्ष रहता तथा दल-युद्धों से ऊपर रहता है। ब्राइस का शब्दों में, ‘अध्यक्ष राजनीति में मन्थ्यास ले लेता है।’

अध्यक्ष को निष्पक्ष रखने के लिये प्रथाएँ (Conventions for maintaining his impartiality) —यहाँ प्रश्न उठता है कि अध्यक्ष की निष्पक्षता और प्रभाव का किस प्रकार बरकरार रखा जाता है। इसके लिए फाइनेर के अनुसार निम्नलिखित प्रथाओं का पालन किया जाता है —

(i) इंग्लैंड में अध्यक्ष सम्पूर्ण संसद् के लिए निर्वाचित होता है। इसके विपरीत फ्रांस में वह सिर्फ एक सत्र के लिए निर्वाचित होता है, जिसके चलते उसको याग्यता के विषय में विवाद उठ खड़ा होता है,

(ii) अगर अध्यक्ष चाहता है तो इच्छापूर्वक वह इस पद पर चुना जा सकता है। बहुत से अध्यक्ष तो ३८ वर्षों तक अपने पद पर रहें हैं। १० वर्ष की पदावधि तो आम बात है,

(iii) राजनीतिक दल सवमम्मनि से उस व्यक्ति का निर्विरोध रूप में चुनते हैं, जो विवादास्पद व्यक्तित्व नहीं है,

(iv) माधारणतः सामान्य निर्वाचन में विरोधी दल उसके विरुद्ध उम्मीदवार खड़ा नहीं रखते हैं,

(v) अध्यक्ष निर्वाचित हो जाने के पश्चात् राजनीतिक दलों से वह अपना सम्बन्ध तोड़ लेता है,

(vi) उनका निर्णायक मत होता है, लेकिन वह इसका प्रयोग बहुत कम करता है और जब करता है तो केवल यथास्थिति को बनाय रखने के लिए ही,

(vii) वह वाद-विवाद में भाग नहीं लेता है

(viii) उसे अपने निर्वाचन-क्षेत्र की अपनी मुट्ठी में रखने की आवश्यकता नहीं होती, पड़ोसी सदस्य उसके निर्वाचन क्षेत्र की देखभाल करता है।

1 "As Speaker, I am not the Government's man nor the opposition's man I am the House of Commons man and I believe above all, the back benchers' man"

भारतीय तथा अमरीकी अध्यक्षों से तुलना — ब्रिटिश लोक-सभा व अध्यक्ष की स्थिति को भली भाँति समझने के लिए भारतीय लोक-सभा तथा अमेरिकन प्रतिनिधि सभा के अध्यक्षों से उसकी तुलना आवश्यक है। भारतीय लोक सभा का अध्यक्ष भी ब्रिटिश अध्यक्ष की तरह सदस्यों द्वारा निर्वाचित होता है। दोनों पदाधिकारियों की शक्तियाँ और कर्तव्य करीब करीब एक समान ही हैं। लेकिन दोनों की स्थिति में पर्याप्त अंतर है, दोनों का निर्वाचन दण्ड आचार पर हाता है, लेकिन निर्वाचन के पश्चात् जबकि ब्रिटिश अध्यक्ष दल से सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है, भारतीय अध्यक्ष दल से सम्बन्ध बनाय रखता है, यद्यपि सभा-भवन में निष्पक्ष तथा निदलीय रूप में व्यवहार करता है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश अध्यक्ष का पुनर्निर्वाचन प्रायः निर्विरोध होता है, लेकिन भारतीय अध्यक्ष को विरोध का सामना करना पड़ता है। ब्रिटिश अध्यक्ष एक बार पदासीन होने पर इच्छायुक्त उस पद पर बना रह सकता है लेकिन भारत में इस प्रथा के विकास के बारे में अभी भविष्यवाणी करना गलत होगा। अमेरिका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष के विषय में यह स्पष्ट कहा जा सकता है कि ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना में वह बहुत कम शक्ति, महत्त्व तथा प्रतिष्ठा का पद है। चूँकि ब्रिटेन और अमेरिका की परम्पराओं तथा परिस्थितियों में बहुत विभिन्नता है, इसलिए दोनों अध्यक्षों की स्थितियों में भी पर्याप्त अंतर है। अमेरिकी अध्यक्ष निर्वाचन के पश्चात् भी दलीय व्यक्ति बना रहता है और सदन में दल के नेता के रूप में दलीय हितों की रक्षा का पूरा प्रयत्न करता है। फलतः इंग्लैंड के निष्पक्ष तथा निदलीय अध्यक्ष के समान वह गौरव तथा प्रतिष्ठा का पान नहीं बन पाता है।

३ लोक सभा के अधिकार और कर्तव्य

(Powers and Functions of the House of Commons)

लोक सभा के कृत्या तथा अधिकारों को निम्नलिखित शीर्षक के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है —

- (i) व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers),
- (ii) वित्तीय कृत्य और अधिकार (Financial functions and powers),
- (iii) कार्यपालिका पर नियंत्रण (Controlling the Executive),
- (iv) जनता की शिकायतों का निवारण (Relief to public difficulties)।

(1) व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार — ब्रिटेन में सदन को वैधिक सभ्य कहा गया है। मसदों सर्वोच्च का एक मात्र अभिप्राय है कि सदन किसी भी विषय पर विधि निर्माण कर सकती है अर्थात् कानून पर सदन का पूर्ण नियंत्रण है। सदन का अर्थ है सम्राट् लोक-सभा तथा लोक सभा। लेकिन व्यवहारतः लोक-सभा सदन की शक्तियों का उपयोग करती है क्योंकि लोकप्रिय सभ्यता अतः इसी में निहित है। अतः कानून निर्माण की वास्तविक शक्ति लोक सभा के हाथ में ही है। महत्त्वपूर्ण तथा विवादास्पद विषयक विधेयक लोक सभा में ही पुर स्थापित होते हैं। इन विधेयक पर लोकसभा का पूरा नियंत्रण है। ये लोक-सभा में ही पुर स्थापित हो सकते हैं। उन्हीं बाद उन्हें लोक-सभा में विचारार्थ भेजा जाता है। यदि लोक सभा १४ दिनों के अन्दर उसे स्वीकृति या मसौदा के माध्यम से वापस न कर दे तो उस उन्हीं रूप में सम्राट् की स्वीकृति लेकर पास कर दिया जाता है। साधारण विधेयक किसी भी सदन में

प्रस्तुत किये जा साने है। लेकिन यदि लोक सभा किसी विधेयक को निरन्तर अधिवेशना में दूसरे पठन तथा तीसरे अधिवेशन में तीसरे पठन में एक बप का अंतर होता विधेयक कानून बन जाता है, चाहे लाइ-सभा उसे स्वीकार नहीं भी करे। इस प्रकार लाइ सभा को धन विधेयक के सम्बन्ध में एक महीना और साधारण विधेयक के सम्बन्ध में एक बप का स्थगन-निषेधाधिकार प्राप्त है और मन्त्रालय की स्वीकृति देने की शक्ति औपचारिक मात्र है। जत विधि-निर्माण में लोक सभा ही सर्वोच्च है। लोक-सभा की यह शक्ति और भी इसलिए बढ़ जाती है कि उस पर 'व्यापक पुनर्विलास' जैसे कोई बंधन नहीं है तथा संवैधानिक और सामान्य कानूनों में कोई अन्तर नहीं समझा जाता है।

(ii) वित्तीय अधिकार — मैडिसन के शब्दों में, "जिसके पास वित्तीय शक्ति होती है, उसी के पास वास्तविक शक्ति है।" राष्ट्रीय वित्त पर लोक-सभा का एकच्छत्र नियंत्रण है। उसका अधिकांश समय वित्तीय विधेयकों में लगता है। वित्तीय विधेयक की पुरस्थापना लोक-सभा में ही हो सकती है, लेकिन जबतक क्राउन की ओर से मांग नहीं की गयी हो तबतक लोक सभा न तो कोई वित्तीय अनुदान ही पास कर सकती है और न तो कोई कर ही लगा सकती है। वित्तीय अनुदानों के सम्बन्ध में लोक-सभा की ही शक्ति अंतिम और निश्चिन्त है क्योंकि लाइसभा सिर्फ एक महीना तक ही लोकसभा द्वारा पास किये हुए किसी वित्तीय विधेयक को रोक सकती है। लोक-सभा का मुख्य वित्तीय कर्तव्य, जो वह प्रति बप करती है, आय-व्यय (Budget) की तैयारी, उसके सम्बन्ध में विचार-विनिमय और उसका प्राधिकार है, आय-व्ययक में समस्त बप के लिए सम्भावित व्यय के आँकड़े दिये जाते हैं और साथ ही आगामी बप के लिए अनुमानित आय का पुनर्निर्माण प्रदान किया जाता है। लोक सभा में वित्त-मन्त्री अपना आय-व्ययक सम्बन्धी भाषण देता है तथा वित्तीय बप के आर्थिक कार्यक्रम का पूरा विवरण प्रस्तुत करता है। फिर सम्पूर्ण आय व्ययक तथा अलग अलग विभागों के अनुदानों पर वहस होती और अन्ततः आय-व्ययक का स्वीकृत किया जाता है। राष्ट्रीय अर्थ का लोक-सभा विभिन्न तरीकों से नियमित करती है जैसे उपायों और साधनों की समिति में वाद-विवादों तथा फाइनेन्स ऐक्ट के द्वारा धन एकत्र करने पर नियंत्रण रखती है, सप्लाइ कमिटी, एप्रोप्रियेशन ऐक्ट और कम्पट्रोलर और ऑडिटर जनरल के द्वारा धन के विनियोग पर नियंत्रण रखती है, सावजनिक हिसाब किताब की कमिटी के द्वारा हिसाब किताब की जाँच करती है और प्रश्ना तथा वाद विवादों के द्वारा व्यय करने के तरीकों की आलोचना करती है।

(iii) कायपालिका पर नियंत्रण — लोक सभा का एक प्रमुख कार्य कायपालिका का नियंत्रण है। मंत्रिमण्डल के हाथ में कायपालिका सम्बन्धी अपार शक्ति है यदि उसपर नियंत्रण न किया जाय तो वह तानाशाह बन जायगी। लोक सभा इन कार्यों में कई साधनों को अपनाती है। सबसे सीधा तथा प्रत्यक्ष तरीका द्वारा मंत्रियों से प्रश्न पूछता है, जिम्मे द्वारा सहन कृत्यप्रति के प्रशंसन पर पूरा परीक्षण एवं नियंत्रण रखता है। दूसरे तरीके के अनुसार विरोधी दल प्रशासन के कृत्य-कलापों और नीतियों सम्बन्धी निणयों की आलोचना करता है और कायपालिका का अपनी नीतियों, कृत्यों और व्यवहारों की सावजनिक रूप से रक्षा करने के लिए बाध्य रहता है। इनके अतिरिक्त कतिपय आवश्यक सावजनिक हित की बातों पर वाद विवाद के लिए सदन के स्थगन का प्रस्ताव (Adjournment of the House) पेश किया जा सकता है। अन्तिम पर

सबसे महत्त्वपूर्ण हथियार मंत्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करना है। मंत्रिमंडल लोक सभा के विश्वास-पथ ही पदारूढ रह सकती है। अतः वह सदा सचेत रहता है। इस प्रकार लोक-सभा कायपालिका पर नियन्त्रण रखने की कोशिश करती है। लेकिन व्यवहार में देखा जा सकता है कि लोक-सभा बहुत हद तक मंत्रिमंडल के हाथ में खिलौना है। फिर भी लोक सभा इस कार्य में काफी सफल रही है।

(1v) जनता की शिकायतों का निवारण — लोक सभा के सदस्य जनता के प्रतिनिधि हैं। उनका दायित्व है, जनता की शिकायतों को लोक सभा तक पहुँचाना। वे प्रश्नों की थड़ी स स्थगन प्रस्ताव द्वारा तथा वाद-विवाद के अंतर्गत शासनव्यवस्था की आलोचना के जरिये इस कार्य का पूरा करना है। विरोधी दल जनता की स्वतंत्रता का रक्षक है। जेनिंग्स ने कहा भी है, “यह ज्ञात करने के लिए कि जनता स्वतंत्र है, केवल यही ज्ञात करना आवश्यक है कि क्या कोई विरोधी दल है और यदि है तो कहाँ।”¹ सदस्य, विशेषकर विरोधी दल के सदस्य, प्रश्न तथा पूछ प्रश्न पूछते हैं। कहा जाता है कि ये प्रश्न डाकघर के किसी अधिकारी के दुर्घटन बहार, एक एक करनेवाले ‘पदाधिकारियों के अनुचित कार्य’ गांव की गलियों की गन्दगी अथवा देश की परराष्ट्र तथा आतंरिक नीति जैसे महत्त्वपूर्ण विषय पर हो सकते हैं। खासकर वार्षिक बजट तथा सिंहासन-भाषण लोक-सभा के सदस्यों को शासन की आलोचना का अवसर प्रदान करते हैं। लोक सभा के आलोचनात्मक कार्य में उदासीन, अक्षम, निरकुश, अतिरेकपूर्ण अथवा दमनकारी प्रशासन में जनता को पर्याप्त संरक्षण प्राप्त होता है।

४ विधायी प्रक्रिया (Legislative Procedure)

Jmb

विधि निर्माण संसद का प्रमुख कार्य है। विधि निर्माण में निश्चित तथा विशेष प्रक्रिया का उपयोग होता है। यह प्रक्रिया प्रजातंत्र का एक आधार-स्तम्भ है। विधायिका की मनमानी पर रोक है तथा जनता की स्वतंत्रता का रक्षक है। इससे अलावे इस प्रक्रिया की जटिलता तथा सुंदरता इसे विशेष उल्लेखनीय बना देता है। ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया की सुंदरता का वर्णन करते हुए ए० हेल्पम ने कहा है कि “आप उन लोगों को मूर्ख कह सकते हैं जो केवल तस्वीरों में ही सुन्दरता देख सकते हैं, परन्तु आप मानव-पीढ़ियों की सूक्ष्मता और सदेहों के मूर्त रूप तथा जटिल, उन्नत हुए विधान की सुन्दरता का अन्दाजा नहीं लगा सकते। यदि इस दृष्टिकोण से देखा जाय तो संसद के ऐक्ट में अवश्य ही कुछ सुन्दरता दिखाई देगा।”²

सार्वजनिक और असार्वजनिक विधेयक — विधेयक विभिन्न प्रकार के हैं और उनकी प्रक्रिया भी भिन्न भिन्न है। हम उनका वर्गीकरण इस प्रकार कर सकते हैं, प्रकृति के अनुरूप

1 “To find out whether a people is free it is necessary only to ask if there is an opposition, and if there is, to ask where it is” — Jennings

2 “You chuckled over those people who could see beauty only in pictures but you cannot imagine the beauty of an intricate, many law process, embodying the doubts and subtleties of generations of men I say, look at in it — why there is something picturesque in an Act of Parliament”

विधेयका की दो श्रेणियाँ हैं—सावजनिक विधेयक और असावजनिक विधेयक (Public Bills and Private Bill)। सावजनिक विधेयक समस्त या अधिकांश जनता से सम्बन्धित हैं, जैसा मन्त्राधिकार, परागोपण इत्यादि। उनका प्रभाव भी सावजनिक है अर्थात् जनता पर पड़ता है। लेकिन, असावजनिक विधेयक किसी स्थान विशेष, कम्पनी, नगरपालिका अथवा सस्था या व्यक्ति विशेष से सम्बन्धित रहते हैं, मवसाधारण में नहीं। अतः उनका प्रभाव श्रेष्ठ भी सीमित है।

औपचारिक विधेयक के अनुसार सावजनिक विधेयक दो प्रकार के होते हैं—सरकारी विधेयक तथा प्राइवेट सदस्य के विधेयक। सरकारी विधेयक सामान की ओर से किसी मन्त्री द्वारा पुरस्थापित किये जाते हैं तथा उनके प्रारूप मन्त्रालय में सिविल सर्विस के विशेषज्ञों द्वारा तैयार किये जाते हैं। यदि कोई सावजनिक विधेयक मन्त्रालय द्वारा पुरस्थापित हो तो उसे प्राइवेट सदस्य का विधेयक कहते हैं। दोनों प्रकार के विधेयकों के लिये उदाहरण अलग अलग हैं।

सरकारी विधेयक के भी दो रूप हैं—धन विधेयक तथा सामान्य सावजनिक विधेयक। धन के एकत्रित या व्यय करने में सम्बन्धित विधेयक को धन विधेयक कहते हैं और अन्य विधेयकों को सामान्य सावजनिक विधेयक कहा जाता है। इसका अन्तिम नियम स्पीकर के हाथ में रहता है।

सावजनिक विधेयक की प्रक्रिया —किसी सावजनिक विधेयक के विधि बनने से पूर्व उनका लोक-सभा में तीन वाचना (Three Readings) अथवा पांच स्तर (Five Stages) को पार करना पड़ता है—(i) पुरस्थापना और प्रथम वाचन, (ii) द्वितीय वाचन, (iii) समिति स्तर, (iv) प्रतिवेदन स्तर, एवं (v) तृतीय वाचन। लोक सभा में विधेयक प्रारम्भ होने के बाद पहला कदम मन्त्रिमण्डल उठाता है। उसके आज्ञानुसार संसदीय कौंसिल का दफ्तर विधेयक का प्रारूप तैयार करता है। फिर प्रारूप विधेयक पर मन्त्रिमण्डल विचार निमग्न करता और उसे अनुमोदित करता है।

(i) प्रथम वाचन —मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति मिल जाने पर तत्सम्बन्धी मन्त्री विधेयक का पुरस्थापित करता है। विधेयक को पुरस्थापित करने के दो उपाय हैं—प्रस्ताव के रूप में या गार्डियन द्वारा—साधारणतः द्वितीय तरीका का ही अपनाया जाता है। नोटिस के नियत दिन पर पुरस्थापक विधेयक को लोक-सभा के क्लर्क (Clerk of the Bill House) की भेज कर रख देता है, जिसके शीपक को वह खूब जोर से पढ़ता है। इस विधेयक में शीपक के अतिरिक्त कुछ नहीं लिखा रहता है। इसे डमी विधेयक (Dummy Bill) कहते हैं। इस स्थिति में कोई वाद विवाद नहीं होता। सिर्फ विधेयक की छपी प्रतियों को सदस्यों के बीच बाँट दिया जाता है। यही प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

(ii) द्वितीय वाचन —द्वितीय वाचन (Second Reading) विधेयक का महत्त्वपूर्ण तथा निर्णायक स्तर है। निश्चित तिथि को मन्त्री विधेयक को प्रस्तावित करता है। वह विधेयक की व्याख्या करता, उसकी आवश्यकता तथा उद्देश्यों पर प्रकाश डालता है। समर्थक भी उसका साथ देते और विधेयक पर प्रकाश डालते हैं। विरोधी प्रस्ताव की आलोचना करते हैं तथा सशोधन उपस्थित करते हैं। यहाँ यह याद रखना चाहिये कि वाद-विवाद या किसी सशोधन का सम्बन्ध किसी धारा से नहीं रहता है बल्कि समस्त विधेयक पर वाद विवाद होता है।

और सशोधन मन्त्री के इस प्रस्ताव पर उपस्थित किया जाता है कि 'विधेयक' का द्वितीय वाचन कर लिया जाय।" इसका एकमात्र उद्देश्य होता है ममस्त विधेयक की स्वीकृति या अस्वीकृति। इस सशोधन प्रस्ताव पर मतदान का प्रभाव बहुत गहरा होना है। यदि प्रस्ताव अस्वीकृत हो जाता है तो उसे सरकार की हार समझी जाती है और फलस्वरूप उसे त्याग-पत्र देना पड़ता है। १८७३ ई० में युनिवर्सिटी एजुकेशन विधेयक के द्वितीय वाचन में गिर जाने पर रॉडस्टन ने त्याग पत्र दे दिया था। १९३६ ई० में कोल माइम विधेयक का द्वितीय वाचन में बड़ा विरोध होने के कारण सरकार ने उसे वापस ले लिया। लेकिन प्रायः बहुमत के कारण सरकार की हार नहीं होती है, भले ही विरोधी दल विरोध में मन दे।

(iii) समिति स्तर — द्वितीय वाचन के पश्चात् साधारण सांजनिक विधेयक को स्थायी समितियों या ममस्त सदन की समिति या प्रवर समिति के पास भेज दिया जाता है। इस स्तर (Stage) में विधेयक पर संविस्तार वाद विवाद होता है, प्रत्येक घंटा पर विचार होता, सशोधन उपस्थित किया जाता और प्रत्येक घंटा को स्वीकृत किया जाता है। इस स्तर में वाद विवाद प्रायः अत्यन्त नियंत्रित एवं प्रवृत्त रहता है। वक्तव्यों प्रायः नीरस एवं व्यावहारिक होती हैं। यहाँ यह याद रखना चाहिये कि किसी विधेयक के सम्बन्ध में समिति स्तर में ऐसा सशोधन उपस्थित करना अवैध माना जाता है जिसके द्वारा विधेयक में अमूल परिवर्तन करना अभीष्ट है, क्योंकि विधेयक के निहित सिद्धान्तों को सदन द्वारा स्वीकार किया जा चुका है। विधेयक से असंगत अथवा उसके उद्देश्यों में विपरीत सशोधन को नियम विरुद्ध ठहरा दिया जाता है। तात्पर्य यह है कि समिति स्तर में सशोधन निरर्थक या क्षुद्र, अस्पष्ट या हास्यास्पद नहीं होना चाहिए।

(iv) प्रतिवेदन स्तर — समिति स्तर के बाद प्रतिवेदन स्तर (Report stage) आता है। सम्पूर्ण सदन की समिति के पश्चात् यह स्तर केवल उपचार मात्र रह जाता है, लेकिन अथ समितियों में विचारोपरान्त इस स्तर पर पर्याप्त वाद-विवाद होता है और सशोधन उपस्थित किये जाते हैं। यदि आवश्यक समझे तो सरकार भी इस स्तर में सशोधन का सूत्र पालन कर सकती है। अधिकार विधेयक प्रतिवेदन स्तर से सीधे तृतीय वाचन के स्तर पर उसी दिन आ जाते हैं।

(v) तृतीय वाचन — इसके पश्चात् तृतीय वाचन (Third Reading) का स्तर आता है जो सदन में विधेयक का अन्तिम स्तर है। इस स्तर के नियम द्वितीय वाचन के नियम के समान हैं। इस स्तर में भी वाद-विवाद होता है, जिसका उद्देश्य होता है कि सशोधन विधेयक को एक बार अन्तिम रूप से फिर देख लिया जाय, उसकी परीक्षा कर ली जाय और तभी उसको अन्तिम स्वीकृति प्रदान की जाय। वस्तुतः इस स्तर पर किसी प्रकार के सशोधन का प्रस्ताव नहीं लाया जाता, अपितु सिर्फ शब्दों में हेर-फेर किया जाता है। अतः में, इस आणव्य का प्रस्ताव स्वीकृत किया जाता है कि विधेयक का तृतीय वाचन कर लिया गया जिसका अर्थ होता है विधेयक लोक सभा में अन्तिम रूप में स्वीकृत एवं पारित हो गया।

(vi) अतः में 'ऐक्ट बनना (Finally to become an Act) — लोक-सभा में स्वीकृत हो जाने के बाद विधेयक लोक-सभा में जाता है। वहाँ भी समस्त सदस्यों को पार करवाता है। यदि लोक-सभा बिना सशोधन के उसे स्वीकार करती है तो पार करवाता है। यदि लोक-सभा बिना सशोधन के उसे स्वीकार करती है तो पार करवाता है। यदि लोक-सभा बिना सशोधन के उसे स्वीकार करती है तो पार करवाता है।

उक्त विधेयक में कोई संशोधन कर दे या उसे बिल्कुल अस्वीकृत कर दे ता वह पुन लोक सभा में लौट आता है। लोक सभा में कल्प प्रत्येक संशोधन को पढता है और मंत्री उसके साथ, प्रस्ताव को स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाय, इस आशय का प्रस्ताव रखता है। लोक-सभा द्वारा अस्वीकृत संशोधन के सम्बन्ध में दोनों सदनों के मतभेद को लिखा-पढी द्वारा दूर करी ही कोणिका की जाती है। इसके बावजूद यदि मतभेद दूर न हो तो लोक-सभा १९४९ ई० में संशोधित १९११ ई० के संसदीय अधिनियम के अनुसार कामवाही करती है, जिसने अनुसार लाइ-सभा को सिर्फ एक वष का स्थगन विधेयक प्राप्त है। अतः, संसद ही औपचारिक स्वीकृति प्राप्त होने पर विधेयक अधिनियम बन जाता है।

धन-विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया — धन-विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सामान्य प्रक्रिया में भिन्न है। वह केवल लोक सभा में ही पुर स्थापित हो सकता है। उसे संसद की स्वीकृति से केवल मंत्री ही लोक-सभा में पेश कर सकता है। लाइ-सभा उसे न तो अस्वीकृत ही कर सकती है और न ता गंभीरता ही। संसद भी उसे स्वीकृत नहीं कर सकता। इसकी प्रक्रिया निम्नलिखित है —

(क) समस्त मदत की मिति जागामी रूप के अनुमानित खच की रकमों पर विचार कर आवश्यक अनुदान स्वीकृत करती है,

(ख) नत्पश्चात् उपाय और माधन की मिति (Committee of Ways and Means) इस आशय का प्रस्ताव पास करती है कि स्वीकृत अनुदान की सचित राशि (Consolidated Fund) में प्रदान किया जाय,

(ग) प्रत्येक वित्तीय वष के अन्त में दो ऐक्ट पास किये जाते हैं—मदवित्तीय अधिनियम (Appropriation Act) और अर्थ अधिनियम (Finance Act), जो क्रमशः विभिन्न विभागों के लिए निश्चित रकम तथा वष में सम्बन्धित रहने ह।

प्राइवेट सदस्यों के विधेयक (Private Members Bills) — प्राइवेट सदस्यों द्वारा सावजनिक विधेयकों की पुर स्थापना की प्रक्रिया कुछ भिन्न है। अधिवेशन प्रारम्भ होने के पूर्व ही प्राइवेट सदस्य अपने विधेयकों को संसद में पुर स्थापना हेतु भेज देते हैं। वे शुक्रवार को लिखकर अपने विधेयक को नाटिस देते हैं या पुर स्थापन में 'दस मिनट का नियम' (Ten Minutes Rule) का पालन किया जाता है जिसके द्वारा पुर स्थापक दस मिनट पक्ष में बोलता है और कोई विरोध भी बोल सकता है। इसके बाद पुर स्थापना सम्बन्धी प्रस्ताव का स्वीकृत किया जाता है। तदुपरांत विधेयक को उसी प्रकार समस्त स्तर को पार करवा पढता है जिस प्रकार मन्त्रिमंडल द्वारा पुर स्थापित सावजनिक विधेयक को।

प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया — प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया भी कुछ भिन्न है। इस विधेयक का सामान्य भावार्थिक हित से नहीं, बल्कि कतिपय वर्गों के विशिष्ट हितों से रहता है। यह विधेयक प्राइवेट सदस्यों द्वारा, जो संसद के सदस्य नहीं होते, संसदीय एजेंडों के माध्यम से पेश किया जाता है। इनके बाद एजेंडों के विधेयकों के प्राथमता पत्रों के निरीक्षण की स्वीकृति लेनी पडती है और तब विधेयकों को पुर स्थापित किया जाता है। प्रथम वाचन यही समाप्त हो जाता है। फिर, द्वितीय वाचन में संसद के किसी सदस्य में उपस्थित किया जाता है। यह वाचन भी औपचारिकता मान है केवल महत्त्वपूर्ण मिद्धान निहित या विरोधपूर्ण विधेयकों को माधारण वि० सं०—१३

प्राइवेट विधेयक समिति (Ordinary Private Bill Committee) में भेजा जाता है। जो प्राइवेट विधेयक होता है उसको विरोध विधेयक समिति (Unopposed Bill Committee) में भेज दिया जाता है। यहाँ समिति का विधेयक की सामान्यता कावर्जनित ही साधन आदि का ध्यान रखा जाता है। समिति अपनी रिपोर्ट देती है, जिसे तृतीय चानन में प्रायः सदन का स्वीकृति मिल जाती है। तत्पश्चात् दृग्गद मन्दा में भेजा जाता है और अन्त में सन्मन् का स्वीकृति ली जाती है।

अस्थायी आदेश — यहाँ अस्थायी आदेश (Provisional Orders) का उल्लेख अनुपयुक्त न होगा। अन्तर्जनित विधेयक की प्रक्रिया के अन्तर्धिन व्यापक होने का कारण सामान्य आदेश विधान की आवश्यकता होती है। विधी भी सरकारी विभाग द्वारा आदेश विधान जाता है जिसे मन्दा में मन्मन् द्वारा स्वीकृत किया जाता है। प्रायः छः प्रारम्भ के आदेश विधान जाते हैं। प्रथम, कुछ आदेशों का प्रभावी होना के लिए मन्मन् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पडती। द्वितीय कुछ आदेश प्रारम्भ से प्रभावी हो जाते हैं, लेकिन उनका मन्मन् के समक्ष लाना आवश्यक है। तृतीय, कुछ आदेश ऐसे हैं जिनका प्रभावी बनाना के लिए ४० दिन पूर्व सदन के याना सदन का सम्मुख लाना आवश्यक है। चतुर्थ, कुछ आदेश तभी प्रभावी होते हैं जब कोई बाहरी निवास आपत्ति न करें। अन्तिम, कुछ आदेश हर हालत में अस्थायी होते हैं। वे उन समय तक प्रभावी नहीं बाने जब तक वे अस्थायी आदेश पुष्टीकरण अधिनियम (Provisional Orders Confirmation Act) का अङ्ग बनकर मन्मन् द्वारा पारित न हो जाय।

अमरीकी तथा ब्रिटिश प्रक्रिया की तुलना — अन्त में, ब्रिटिश तथा अमरीकी विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना करना विभागीय होगा। यद्यपि मौलिक रूप से वे दोनों समान दिखाने देती हैं, तथापि दोनों प्रणालियों में अनेक अन्तर हैं। पहला, अमेरिका में सावजनिक विधेयक तथा अन्तर्जनिक विधेयक या सरकारी विधेयक तथा साधारण सदस्य विधेयक में कोई अन्तर नहीं है क्योंकि कांग्रेस कायपालिका द्वारा पारित विधि को बिना किसी सर्वाधिकारिक दुष्प्रमाण के स्वीकृत नहीं भी कर सकती है, लेकिन लोक-सभा में बहुमत के कारण ब्रिटिश मन्दा की सर पालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयक को स्वीकृत करना ही पडता है, अन्यथा मन्त्रिमंडल या लोक सभा, दोनों में किसी को भंग होना पडता है। दूसरा, अन्तर यह है कि अमेरिका में समितियों के अध्यक्ष का स्थान बहुत महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि वे विधेयक को पुर स्थापित करते हैं तथा समिति का भाग दर्शन करते हैं, लेकिन इंग्लैंड में समितियों के अध्यक्ष का स्थान एकदम महत्त्वपूर्ण नहीं है क्योंकि उस स्थान को मन्त्रिमण्डल ले लेते हैं। तीसरा, इंग्लैंड में समितियों में विधेयक का भेजने में पूर्व मन्मन् के किसी सदन में उसके मौलिक सिद्धांतों को स्वीकार किया जाता है, जबकि अमरिका में विधेयक को उसके सामान्य सिद्धांतों पर विचार-विनिमय त्रिय बिना ही उस समिति में भेज दिया जाता है। चौथा, इंग्लैंड में प्रश्न पूछने तथा उत्तर देने का निश्चित समय होता है लेकिन अमरिका में जब कोई कांग्रेस सदस्य किसी विषय की सूचना चाहता है तब वह टेलेफोन कर सकता है लिखित रूप में माग कर सकता है या एक सकल्प पेश करने प्रायत्ना कर सकता है। अन्तिम इंग्लैंड में मन्मन् के सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते हैं, किन्तु अमरिका में सदस्य आधिक रूप में भाषण को देकर पूरे भाषण कांग्रेस के रिकार्ड में छपवा सकते हैं।

५ समिति पद्धति (Committee System)

समितियों की आवश्यकता — वनमान युग में समितियाँ संसदीय शासन-पद्धति का अविनाशक अंग बन गयी हैं। जाति-राज्य में प्रतिनिधि समद का आकार बड़ा होता है तथा सभी सदस्य प्रौढ़ विचार के नहीं होते। इसलिए विधि-सम्बन्धी कार्य में समितियों का सहयोग आवश्यक हो जाता है। इसके अतिरिक्त आधुनिक विधि-निर्माण कार्य पारिभाषिक (Technical) है तथा प्रतिनिधि सदन में कार्यों की बाढ़-सी रहती है, इसलिए समितियों के बिना विधि-निर्माण के कार्य को सुचारु रूप में सम्पादित नहीं किया जा सकता है।

समितियों के प्रकार — इंग्लैंड में समितियों की भरमार है। विधि-निर्माण के क्षेत्र की समितियों को पांच वर्गों में बाँटा जा सकता है —

- (i) समस्त सदन की समिति (Committee of the Whole House),
- (ii) स्थायी समितियाँ (Standing Committees),
- (iii) प्रवर समितियाँ (Select Committees),
- (iv) अखिल सत्र-सम्बन्धी प्रवर समितियाँ (Sessional Select Committees),
- (v) संयुक्त समितियाँ (Joint Committees),
- (vi) प्राइवेट विधेयक की समितियाँ (Committees on Private Bills)।

(i) समस्त सदन की समिति — सम्पूर्ण सदन की समिति (Committees of the Whole House) में लोक-सभा के समस्त सदस्य सम्मिलित होते हैं। लेकिन सम्पूर्ण सदन तथा इस समिति में अंतर है। जब इस समिति की बैठक होती है, तब स्पीकर का स्थान समिति का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष ले लेता है और स्पीकर को भयंकर के द्योतक गदा (Mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है। दूसरा अंतर यह है कि समिति में कार्यवाही के नियम शिथिल हो जाते हैं, किन्ती प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती तथा सदस्यों को बोलने की छूट मिल जाती है। सम्पूर्ण सदन की समिति को उद्देश्य के आधार पर चार वर्गों में बाँटा जा सकता है (क) किन्ती विधेयक के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन को साधारण समिति, (ख) द्वितीय विधेयक के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति, (ग) सप्लार्स के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति, और (घ) अर्ध-समिति, जब समिति का कार्य समाप्त हो जाता है तब सभा, लोक-सभा या सदन का रूप धारण कर लेती है, स्पीकर अपना आसन ग्रहण कर लेता है और उमकी गदा मेज पर रख दी जाती है। इसके बाद समिति की पुनः बैठक बंद होगी, इस निश्चित किया जाता है। सचेतक (Whip) के कहन पर स्पीकर कोई दिन निश्चित करता है। समिति के सम्बन्ध में दो बातें विशेष रूप से याद रखने योग्य हैं। पहली बात यह कि यह समिति एक अस्थायी निकाय होती है जो आवश्यकतानुसार किन्ती भी दिन नियुक्त की जा सकती है और दूसरी बात यह कि प्रायः किन्ती विधेयक के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति बनी नहीं बैठती और यदि बैठना आवश्यक भी हो तो इस आशय का प्रस्ताव विधेयक के द्वितीय वाचन के तुरन्त बाद आ जाना चाहिए।

(ii) स्थायी समितियाँ — प्रायः प्रत्येक साधारण विधेयक द्वितीय वाचन के उपरान्त किसी न किसी समिति के पास चला जाता है, वगैरें कि सदन द्वारा संवैधानिक महत्ता या पारिभाषिकता (Technical implication) के कारण उसे सम्पूर्ण सदन की समिति या प्रवर

समिति में मजदूरी का सफलतापूर्वक दिया जाय। स्थायी समितियाँ (Standing Committees) का संरचना निश्चित नहीं है। आवश्यकतानुसार उनमें परिवर्तन होता रहता है, जैसे—शुरू में उनका संख्या दो थी, सा १९०० से ८ और १९१९ से ६ हो गयी। अब तक इन समितियों की नियुक्ति का पद्धत है, मंत्रों के प्रारम्भ में ही पूरे मंत्रों के लिए उसकी नियुक्ति हो जाती है। एक चयन-समिति (Committee of Selection) इन समितियों को नामांकित करती है। सभी राजनीतिक दलों के सदस्य इन समितियों में उसी अनुपात में लिये जाते हैं जिस अनुपात में मदन में उनकी संख्या होती है। प्रत्येक समिति में २० से अधिक ५० तक सदस्य होते हैं जिसमें दलीय सदस्यों के अतिरिक्त लगभग २० विशेषज्ञ रहते हैं। समिति के सभापति का चुनाव स्वीकार करता है, डॉ. इन इस सम्बन्ध में सुझाव चयन-समिति द्वारा दिया जाता है। स्थायी समिति के सभापति की शक्तियाँ अर्थात् समिति के सभापति की शक्तियों के समान हैं। इसके अतिरिक्त यह वाद विवाद की समाप्ति का प्रस्ताव स्वीकार कर सकता है तथा कंगारू (Kangaroo) द्वारा वाद विवाद को मंजूर कर सकता है। मा.गण स्थायी समितियों के अतिरिक्त एक अथवा स्थायी समिति होती है जो स्कॉटलैंड के अधिनियमों के सम्बन्ध में होती है। यह कवल उही विषयों पर विचार करती है जिनके सम्बन्ध में स्कॉटलैंड से होता है। इन समितियों के अलावा स्कॉटलैंड के मामलों पर ही विचार करने के लिए एक ग्रांड समिति होती है।

(11) प्रवर समितियाँ — प्रवर समितियाँ (Select Committees) न तो सिद्धांत निश्चित विधेयकों या संसद में प्रथम बार उपस्थित किये जाने वाले विधेयकों के सम्बन्ध में नियमित होती हैं। इन समितियों में प्रायः १५ सदस्य होते हैं। विशेष प्रस्ताव द्वारा इनमें अधिक सदस्य भी रह सकते हैं। प्रवर समिति विशेषज्ञों की समिति है। यह विधेयकों का परीक्षण करती, साध्य एवम् निश्चित करती, सूचनाओं का परीक्षण करती, विवेकपूर्ण परिणाम निकालता और अंत में रिपोर्ट तैयार कर मदन के समक्ष रखता है। मदन उसके सुझावों पर विचार करता है तथा उन्हें मानना या न मानना सदन की इच्छा पर निर्भर करता है।

(12) अधिवेशन सम्बन्धी प्रवर समितियाँ — उपर्युक्त प्रवर समितियों के अतिरिक्त वर्ष भर काम करनेवाली कुछ प्रवर समितियाँ होती हैं जो लगभग स्थायी होती हैं। इन समितियों का अधिवेशन सम्बन्धी प्रवर समितियाँ (Sessional Committees) कहा जाता है, क्योंकि इनके लिए सदस्य मदन के पूर्ण अधिवेशन के लिए नियुक्त किये जाते हैं। इन प्रवर समितियों में निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(क) प्रवर समिति (The Selection Committee),

(ख) स्थायी आदेश समिति (The Standing Order Committee),

(ग) नाक-लेखा समिति (The Committee of Public Accounts),

(घ) विशेषाधिकार सम्बन्धी समिति (The Committee of Privileges),

(ङ) परिणियत विधेय प्रवर समिति (The Select Committee on Statutory Instruments)

(च) संयुक्त समिति — सभी-सभी लाउ सभा और लोक-सभा दोनों सदन की संयुक्त समिति (Joint Committee) की नियुक्ति की जाती है। यह प्रायः उन विषयों

पर विचार करनी है जिन पर दानों मदना म पर्याप्त उत्त जा पायी जाती है। लेकिन इस प्रथा का प्रचलन अब बहुत कम हो गया है। भारत सचिवान मुभारा स सम्बन्धित १९३३ ई० में मयुक्त समिति एक जादश उदाहरण है।

(vi) प्राइवेट विधेयको की समितिया —अत मे, प्राइवेट विधेयका व परीक्षण के लिए प्राइवेट विधेयका की समितिया (Private Bills Committees) हाती ह। इन समितियों की काय-प्रणाली प्रवर समितिया की सी है। इनरी नियुक्ति का भार चयन समिति (Committee of Selection) पर ह। इनमे प्राय चार सदस्य हाते है। अध्यक्ष का मनोनयन चयन समिति द्वारा ही होता है। इसे एक मत के अतिरिक्त निर्णायक मत (Casting Vote) का भी अधिकार प्राप्त है जो माधारण प्रवर समिति के अध्यक्ष को प्राप्त नही।

ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियों की तुलना —(क) ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियों की तुलना जानदायक है। यद्यपि लोक-गभा और प्रतिनिधि-सभा की समिति पद्धतिया मे पर्याप्त समानता है, फिर भी वाना म उल्लेखनीय अंतर भी है —(क) अमरीकी समितियों की तुलना मे ब्रिटिश समितिया का महत्व कम है। इंगलैंड मे समितियाँ केवल विधान-मण्डल का विधेयक निर्माण म सहायता पट्टीचाती है, जब कि अमेरिका मे समितियाँ म्यायी विधायनी सस्थाएँ बन गयी ह, विधानमण्डल पर व छा जाती ह, फलस्वरूप उहें 'लघु विधान मण्डल (Miniature Legislatures) कहा गया ह,

(ख) इंगलैंड मे समितियाँ मंत्रिमण्डल के नेतृत्व मे काय करती ह, परंतु अमेरिका म समिति का नेतृत्व सभापति करता है,

(ग) इंगलैंड म मूल सिद्धांतों को मदन मे स्वीकृत होने पर विधेयक समिति मे भेजा जाता है, लेकिन अमेरिका मे शुरू मे ही विधेयक समिति के पास भेज दिये जाते है,

(घ) इंगलैंड मे समितियाँ तथा उनका अध्यक्ष दलबंदी तथा निहित स्वार्थों के प्रभाव से मुक्त रहते है, लेकिन इसने विपरीत अमेरिका म दलबंदी तथा निहित स्वार्थों के प्रभाव से व आच्छादित रहते है।

६ संसद् का ह्रास

(Decline of Parliament)

संसद् के ह्रास का कारण —आधुनिक काल म संसद् की शक्ति जोर प्रतिष्ठा म पर्याप्त ह्रास हुआ है। इसकी शक्तियाँ कायपालिका व हाथ म खिसकनी जा रही है। मंत्रिमण्डल अधिनायक बनता जा रहा है और संसद् उसने हाथ धा रिताना। संसद् की मयभूता एव कानूनी भाति बन गयी है। विशेषकर प्रथम महासुद्ध त पदचान् इमने विराग के निर्मा लिन कारण बालाये जात है —

(1) दलीय सचेतक तथा संगठन —संसद् की शक्ति के ह्रास का सबप्रथम कारण दला के सचेतका (Party Whips) तथा दलीय पत्रा की शक्ति का विकास है। आज मसद् के प्रत्येक सदस्य का दल के नियमों के अंतगत काय करना पडता है। उह न तो भाषण दन की स्वतंत्रता है और न मतदान न की। बाद विवाद सम्बन्धी विषय सचेतक पहले ही कर लत ह। अत संसद् सदस्या की स्वतंत्रता आज जाती रहा ह।

(ii) चुनाव में प्रत्याशियों की राजनीतिक दलों पर निर्भरता — इस सम्बन्ध में दूसरा कारण निर्वाचन होने के लिए प्रत्याशियों (Candidates) की राजनीतिक दलों पर निर्भरता है। निर्वाचन की समस्या में अपार वृद्धि के कारण न कोई प्रत्याशी प्रत्येक निर्वाचन से सम्पर्क स्थापित कर सकता है और न स्वतंत्र रूप से चुनाव के मंच तथा कठिनाइयों का सामना ही कर सकता है। फलस्वरूप, प्रत्येक प्रत्याशी को चुनाव जीतने के लिए किसी-न किसी राजनीतिक दल का सहारा लेना पड़ता है और उसके बदले समझ में उम दल की आना-पा और नियमों का पालन करना पड़ता है।

(iii) बहुमत दल के हाथ का खिलौना दलगत अनुगमन समझ सदस्यों का डरपाक तथा पराधीन बना देता है। वे ईमानदारी, साहस तथा स्वतंत्रता का दावा करते हैं। समझ का बहुमत विशेष दल की ही-म हा मिलाता वा मन्त्रयत् काय करता है। अन, समझ बहुमत दल के हाथ का खिलौना बन गयी है।

(iv) विभागों द्वारा विधेयकों का निर्माण — इस विषय से सम्बन्धित वक्त मान काल का एक विकास यह है कि विधि निर्माण प्राइवेट सदस्यों के हाथ से निम्नलिखित सरकारी विभागों के हाथ में चला आया है। इसके दो कारण हैं। प्रथम, आधुनिक विधान निर्माण बना ही विशिष्ट तथा पेचीदा है जिसको साधारण सदस्य समझ नहीं सकते। द्वितीय, विधायी प्रक्रिया इतनी जटिल हो गयी कि साधारण सदस्य का प्रभाव क्षीण हो गया।

(v) वित्तीय नियंत्रण में ह्रास सावजनिक वित्त पर भी लोक-सभा का नियंत्रण घटना जा रहा है। यद्यपि सावजनिक वित्त का नियंत्रण लोक सभा का विशेषाधिकार है, किन्तु वह इस कार्य को बहुत बुरा ढंग से सम्पादित कर रही है। वित्त-सम्बन्धी वाद-विवाद में लोक सभा अक्षम दीख पड़ती है। सम्भरण समिति के वाद-विवाद भी निरर्थक होते हैं। स्वीकृत धनराशि का उचित रीति से व्यय होना, इस पर समझ का नियंत्रण सिर्फ नाममात्र का है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय ऋण (National Debt) तथा मंचित निधि (Consolidated Fund) भी समझ के नियंत्रण में बिल्कुल नहीं हैं।

(vi) प्रदत्त विधायन — लोक सभा की शक्ति के ह्रास का एक अन्य कारण प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) है। आज समझ द्वारा जो कानून पास किये जाते हैं, उनका स्वरूप अस्थिर के समान होता है। उनमें नियमों की एक मोटी रूप-रखा रहती है। व्यवस्थापक अस्थिर (Legislative Skeleton) को विभागीय आदेश (Departmental Orders) जारी करके एक मास प्रदान करना सम्बद्ध विभागों का कार्य है। इसी को प्रदत्त विधायन कहते हैं। इस प्रकार कानून निर्माण ने एक नयी दिशा अपनायी है। समझ केवल सामान्य और स्पष्ट भाषा में कानून का निर्माण करती है। कानूनों की दारिक्रिया और व्योरा की बातों को उनमें जोड़ना उम गमन विभागों का काम हो गया है जो समझ द्वारा प्रदत्त प्राधिकार का आधार पर अनेक नियम, विनियम तथा आदेश जारी करते हैं। यह प्रवृत्ति इतनी अधिक बढ़ गयी है कि १९२७ ई० में समझ ने कुल ४३ कानून बनाये और कायपालिका के विभाग ने १९१३ ई० को आदेश जारी किये। मेसिस टी० कार ने बड़े हुए प्रदत्त विधायन का बणन हो शब्दों में किया है — “कानूनों की पुस्तक उस समय तक आधार ही नहीं अपितु

ध्रमात्मक भी है, जबतक कि उसे उस प्रदत्त विधान के साथ मिलाकर न पढा जाय जिसके द्वारा उसका बहुत कुछ विरतार और मशीधन होता है।”¹

आलोचना का उत्तर — उपयुक्त आलोचनाओं के बल पर बहुत सारा संसद् का शक्तिहीन तथा महत्त्वहीन बतलाना है। लेकिन वस्तुतः बात ऐसी नहीं है। समद के काय और शक्ति में विशेष ह्रास नहीं हुआ है, उसकी शक्तियाँ का रूप अवश्य बदल गया है। आज उसका काय प्रत्यक्ष रूप से प्रशासन में हस्तक्षेप करना नहीं है, बल्कि प्रशासनको पर नियंत्रण रखना है, प्रशासन पर कड़ी निगरानी रखनी है जिमने कोई काय विचलित न हो तथा मनमानी न करे। संसद् अपने इस काय को सफलतापूर्वक कर रही है।

(i) वित्त-नियंत्रण प्रभावपूर्ण — सबसे पहले हम वित्तीय नियंत्रण सम्बन्धी आलोचना का उत्तर दोगे। संसद् तथा मन्त्राट के बीच सदियाँ निरन्तर संघर्ष का एकमात्र उद्देश्य था कि संसद् राष्ट्रीय वित्त का सात हाँ तथा उसकी आज्ञा के अनुसार ही बनना व्यय हो। संसद् के उद्देश्य की पूर्ति हुई। आज भी वित्त पर संसद् का एकाग्र अधिकार है। टलर ने वित्त-नियंत्रण के सम्बन्ध में कहा भी है कि इस सम्बन्ध में जो काय-प्रणाली इस समय प्रचलित है, वह अत्यन्त लाभकारी है। इस काय प्रणाली से दृढ संवैधानिक आधार पर हमें यह सिद्धांत प्राप्त हुआ है कि “धन की माग कठिनाइयाँ को दूर करने पर ही पूरी हो सकती है” और साथ ही ऐसे वाद-विवादों का आधार मिलता है, जिनके द्वारा कायपालिका के ऊपर बिना किसी विशेष बर्धन एवं नियंत्रण के लगाये हुए गम्भीरतापूर्वक सदन के विचार व्यक्त किये जा सकते हैं।”

(ii) प्राइवेट सदस्यों का महत्त्व — वित्तीय शक्ति के बाद प्राइवेट सदस्यों की स्थिति के सम्बन्ध में भी आलोचना की गयी है। यह कहा गया है कि प्राइवेट सदस्यों को विधि निर्माण में भाग लेने का अवसर नहीं मिलता है तथा उनकी स्वतंत्रता समाप्त हो गयी है। लेकिन, यह आलोचना हमें पचासो वर्ष पीछे डबल देती है। आज यथेच्छाचारिता (Laissez-faire) के दिन समाप्त हो गये हैं और समाजवादी विधेयकों द्वारा राष्ट्र का सारा गौण विकास करना संसद् का कर्तव्य हो गया है। इतना ही नहीं, अथ व्यवस्था के बेद्वीकरण का कारण विधान निर्माण एकीकृत (Co-ordinated) और सम्पूर्णकृत (Integrated) काय हो गया है। इसलिए उसकी शासन का व्यवस्थापन (Government Legislation) होना आवश्यक हो गया है। इस प्रकार आधुनिक शासन की समस्याओं के कारण व्यवस्थापन प्राइवेट सदस्यों के हाथ में निकल कर विभागों के हाथ में चला गया है। लेकिन, इसका अर्थ यह नहीं कि प्राइवेट सदस्यों का महत्त्व ही घट गया है। वस्तुतः, समस्याओं को व्यक्तिगत रूप में बहुत ही महत्त्वपूर्ण काय करना पड़ता है। शासन के विरुद्ध सिकायत उपस्थित करना, विविध प्रकार की जानकारी प्राप्त करना, प्रशासन की आलोचना वाद-विवाद का प्रारम्भ, योजना-मंडल सम्बन्धी समितियों में भाग लेना, प्रदत्त व्यवस्थापन पर नियंत्रण, आदि कतिपय ऐसे कृत्य हैं जिनके द्वारा प्राइवेट सदस्य प्रभावी भवाँ करता है। वह लोकमत का प्रमाविन

1 “The Statute Book is not only incomplete but even misleading unless it be read with the delegated legislation which amplies and amends it”

न ता है और बिना प्रदान करता है। या, प्रारम्भ मन्त्रियों का महत्वहीन बतलाना सरासर गलत है।

(iii) जनतंत्र का रक्षण — जनतंत्र, लोकतन्त्र का मुख्य बतव्य है कि वह शासन का निवाह तथा प्रतिपादन है। इसके लिए यह आवश्यक है कि मंत्रिमण्डल न पीछे रह सके बहुत ही महत्त्व है। लेकिन, इस महत्त्व के समर्थन का यह अर्थ नहीं कि मंत्रिमण्डल न जिन आवश्यकतों की स्थापना हो जाय। मंत्रिमण्डल का सदा एक सीमा के अन्तर्गत कार्य करना चाहिए। जनतंत्र का प्रभाव तथा समर्थन को मर्यादा का वह उल्लंघन नहीं कर सकता। यदि ऐसा करता है तो वह विद्रोह का बीजारोपण करता है। ससद् देश का इस तरह से बचाव है। मंत्रिमण्डल की शक्तों को उभरने पर चलो के लिए विवश करती है। इस प्रकार ससद् जनतंत्र का रक्षण है।

७ प्रदत्त विधायन (Delegation Legislation)

8/11/21

प्रदत्त विधायन क्या है? — विधि निर्माण का कार्य ससद् का है। लेकिन अनेक मामलों द्वारा जो कानून पारित होते हैं उनका स्वल्प अविवरण के समान होता है। इन विधियों की एक माटी पररूप होती है। व्यवस्थापक (Legislative Skeleton) का विभागीय आदेश (Departmental Orders) जारी करके ससद् को प्रदान करना सम्बद्ध विभाग का कार्य है। इसी का प्रदत्त विधायन कहते हैं। इस प्रकार कानून निर्माण न एक नयी विधा अपनाया है। ससद् केवल सामान्य और स्पष्ट भाषा में कानून तैयार करते हैं। कानून की शर्तों और शर्तों को उनमें जोड़ना उन विभागों का कार्य हो गया है जो ससद् द्वारा प्रदत्त अधिकारों के आधार पर आदेश (Orders) तथा नियम (Rules) विधायन (Regulations) जारी करते हैं। यद्यपि, उन आदेशों तथा नियमों तथा आदेशों के निर्माण कानून द्वारा प्रदत्त अधिकारों के अन्तर्गत ही जारी किए गए हैं, प्रदत्त विधायन कहते हैं। यद्यपि ये नियम तथा नियम ससद् के कानून के अधीन जारी किए जाते हैं यद्यपि ये प्रदत्त विधायन (Subordinate Legislation) भी कहते हैं।

प्रदत्त विधायन के अन्तर्गत आने वाले प्रकारों में प्रारम्भ किए जा सकते हैं — (i) ससद् द्वारा जारी कानून के अन्तर्गत (Orders in Council), (ii) ससद् के द्वारा जारी कानून के अधीन जारी कानून तथा नियमों के अन्तर्गत प्रदत्त विधायन (Subordinate Legislation) भी कहते हैं।

समरीय कानूना के राजनीय प्रकाशक (King's Printer of Acts of Parliament) के रजिस्टर में उपनब्ध विवरण के अनुसार १८९४ से १९५२ तक अध्यादेशों की संख्या इस प्रकार है —

वर्ष	संख्या
१८९४	१,०१५
१९०४	१,८९९
१९०८	१,३४९
१९१३	१,४०६
१९१८	१,८२५
१९२२	१,४५०
१९२६	१,७४५
१९२९	१,२६२
१९३७	१,२३१
१९३९	१,९४६
१९४१	२,१५७
१९४३	१,७८८
१९४५	१,७०६
१९४८	१,५०८
१९५०	१,२११
१९५२	१,०८७

अध्यादेशों की संख्या से यह बात होता है कि युद्ध काल में इसकी संख्या बढ़ जाती है। साधारण काल में इसकी संख्या घट जाती है। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि साधारणतया 'स्थानीय' अध्यादेशों की संख्या सावजनिक अध्यादेशों की संख्या से कम रहती है, पर युद्ध काल में ठीक इसके विपरीत हो जाता है।

प्रदत्त विधायन की संख्या ससद् कानूनों की तुलना में बहुत ज्यादा रहती है। १९२७ ई० में ससद् ने कुल ४३ कानून बनाये और क्वॉय पब्लिक ने १,८१३ आदेश जारी किये। इस प्रकार १९५२ में ससद् ने ६४ कानून पारित किये, जबकि प्रदत्त विधायन द्वारा जारी होनेवाले आदेशों की संख्या १,०८७ थी। सेसिल टी कार ने बढते हुए प्रदत्त विधायन का वर्णन इन शब्दों में किया है "कानूनों की पुस्तक उस समय तक अधूरी ही नहीं, अपितु अमात्मक भी है जबतक कि उसे प्रदत्त विधायन के साथ मिलाकर न पढ़ा जाय जिसके द्वारा उसका बहुत विस्तार और संशोधन होते हैं।"¹

प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण — २० वीं शताब्दी में मध्य में प्रदत्त विधायन की वृद्धि के अनेक कारण हैं

(क) १९ वीं शताब्दी में राज्य के मूल्य में आरम्भी राज्य (Police State) का मिट्टात निहित था। लेकिन २० वीं शताब्दी में कल्याणकारी राज्य (Welfare State)

¹ 'The Statute Book is not only incomplete but even misleading unless it be read with the delegated legislation which amplifies and amends it'—Cecil T Carr

के सिद्धान्त न इसका स्थान ले लिया। फलस्वरूप राज्य का काय सिर्फ शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखना ही नहीं रह गया, बल्कि मानव का विनास तथा लोक निर्माण राज्य के नये दायित्व और काय बन गये। फलतः कानूना की संख्या में बहुत वृद्धि हो गयी जिसे संसद् अकेला पूरा नहीं कर सकती है।

(ख) दूसरा कारण है, समय की समस्या। चूँकि आज कानून के प्रत्येक अंग का विस्तार करना पड़ता है तथा विधेयका की संख्या बहुत बढ़ गयी है, इसलिए संसद् के पास समय की कमी रहती है। परिणामतः वह कानून की केवल मोटी रूपरेखा तैयार करती है और उसके विस्तार का काय सम्बन्धित विभागों को सौंप देती है।

(ग) आधुनिक कानून अधिकाधिक प्राविधिक (technical) होते जा रहे हैं। समस्त सदस्य उनकी बारीकियों को पूर्ण रूप में नहीं समझ सकते हैं। अतः वे सिर्फ विधि के सामान्य सिद्धान्तों की ही स्वीकृति देते हैं और बारीकियों की जिम्मेवारी विशेषज्ञों को सौंप देते हैं।

(घ) संसद् का बृहत् आकार भी प्रदत्त विधेयकों की वृद्धि में सहायक सिद्ध हुआ है।

(ङ) विधि निर्माण के समय किसी भी राजनीतिज्ञ या सरकारी कर्मचारी के लिए उन समस्याओं की कल्पना करना असम्भव है जो भविष्य में पैदा हो सकती हैं। इसके अलावे विधेयक को पारित करते समय सरकार को समस्त स्थानीय समस्याओं का पूर्ण ज्ञान नहीं भी हो सकता है। अतः विभिन्न समस्याओं तथा विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रदत्त विधायन का सहारा लेना पड़ता है।

(च) प्रदत्त विधायनों से विधियों का लचीलापन प्राप्त होता है। उन्हें आवश्यकतानुसार परिस्थितियों के अनुकूल भोड़ा जा सकता है। प्रगतिशील समाज के लिए यह आवश्यक है कि विधियाँ नये सुधारों के माँग में बाधक न हों। संसद् द्वारा विधियाँ में संशोधन लाने में समय लगता है। अतः प्रदत्त विधायन इसके सरल उपाय हैं।

(छ) सरकार के सामने अन्तः ऐसे अवसर आते हैं जबकि नियमों को जल्दीबाजी में बनाने की आवश्यकता होती है। जैसे—युद्ध या अथवा संकटकाल में यदि संसद् द्वारा विधि निर्माण का सहारा लिया जाय तो बहुत विलम्ब की सम्भावना रहेगी। लेकिन प्रदत्त विधि निर्माण के अंतर्गत कार्यपालिका को विनियमों का काय सौंपा जा सकता है। १९३९ के सुरक्षा सम्बन्धी संकटकालीन शक्ति कानून [Emergency Power (Defence) Act 1939] में द्वारा युद्ध विजय के लिए हर आवश्यक कदम उठाने की शक्ति कार्यपालिका को सौंपी गयी थी।

प्रदत्त विधायन की उपयोगिता में पक्ष में सेसिल टी० कार ने कहा है कि 'इसका शीघ्रतापूर्वक निमित्त एवं संसाधित किया जा सकता है इससे संसद् के समय की बचत की जा सकती है, प्राविधिक (technical) विषयों पर व्यवस्था करने के लिए यह सर्वोत्तम है क्योंकि संसद् के पास इनके सम्बन्ध में पर्याप्त योग्यता एवं ज्ञान नहीं होता और यह भी आभा की जाती है कि इनके द्वारा कानूना की व्याख्या अधिन करने और स्पष्ट भाषा में होगी।'

आलोचना - विधि निर्माण की इस नयी प्रथा की बहुत लेखका ने कठोर आलोचना की है। लाड हेवर्ट (Lord Hewert) तथा राम्से म्योर (Ramsay Muir) ने इस 'नवीन निरकुशता' (New Despotism) तथा नीवरशाही की विजय' (Bureaucracy Triumphant) कहा है जो प्रजातन्त्र तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता के घातक है। प्रदत्त विधायन के जरिये संसद्, सम्राट् म छोनी हुई शक्तियों को पुन प्रायपालिका के हाथों खोती जा रही है। संसद्, म दलीय बहुमत के चलते मंत्रिगण संसद् का नियंत्रित करने में लग है और मंत्रियों की ओट म शासन शक्ति का प्रयोग वस्तुतः उनके कमचारीगण करते हैं। अतः एक ओर संसद्, शक्तिहीन होती जा रही है तथा दूसरी ओर शासन नीवरशाही क हाथ म खिलौना बनता जा रहा है। अनेक अवसरों पर वास्तव में संसद् न कार्याकारिणी का तगभग स्वेच्छाचारी एवं असीमित अधिकार प्रदान किया है। उदाहरणार्थ, १९१४ के साम्राज्य सुरक्षा कानून (Defence of the Realm Act, 1914) तथा १९२९ के सुरक्षा सम्बन्धी संकटकालीन शक्ति कानून (Emergency power Defence) Act, 1939] ने सरकार को यह शक्ति प्रदान की कि महायुद्ध म विजय पान के लिए वह जो कुछ भी आवश्यक समझे, करे। १९२० में संकटकालीन शक्ति कानून के अन्तर्गत सरकार को वह अधिकार दिया गया कि नागरिका क जीवन, उनके स्वाध-पदाध, जल, रोशनी तथा यातायात के साधनों का कोई संकट होने पर वह संकट घोषणा (Proclamation of Emergency) कर सकेगी। इस घोषणा काल म सरकार कोई भी आदेश अथवा नियम जारी कर सकेगी। १९२१ की बोयले की खानों क मजदूरों की हड़ताल म, १९२६ की हड़ताल म, १९४९ में और फिर १९५० में कुछ दिनों के लिए डॉक हड़ताल (Dock Strike) म इस कानून का प्रयोग किया गया था। द्वितीय महायुद्ध के समय (१९४०) में संकटकालीन-शक्ति कानून के अंतर्गत सरकार म यह शक्ति दे दी गयी कि वह जनता को अपनी आय का, अपनी सेवाओं तथा अपनी सम्पत्ति को सरकार को अर्पित कर देन क लिए आदेश जारी कर सके। इस प्रकार युद्ध के दरम्यान म प्रायपालिका को असीमित शक्ति दे दी गयी। पुन युद्धोपरांत आर्थिक स्थिति की पुन स्थापना (Recovery) क लिए सरकार प्रदत्त विधि निर्माण के हेतु शक्ति प्रदान की गयी।

१९७७ म उद्योग, वाणिज्य एवं कृषि की उत्पादन-शक्ति की अभिवृद्धि तथा साधनों क समन्वित उपयोग क लिए सरकार को प्रदत्त विधायन के निर्माण की शक्ति दी गयी। परिणामतः युद्ध एवं शांतकाल म एक समान प्रायपालिका को विधि निर्माण की शक्ति बढ गयी है। एक-जोर प्रायपालिका की शक्ति में वृद्धि हुई और दूसरी ओर उस पर संसद् की नियंत्रणकारी शक्ति म ह्रास हुआ। यह प्रवृत्ति प्रजातन्त्र तथा नागरिक स्वतन्त्रता के लिए घातक है। कुछ आलोचना का यह कहना है कि लगभग ३० प्रतिशत प्रदत्त विधि-निर्माण पर संसदीय नियंत्रण की कोई व्यवस्था नहीं होती। उह लागू करने के लिए संसद् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं। प्रदत्त विधि-निर्माण की गति और उसकी मात्रा भी सतोषप्रद नहीं रही है। इनके अलावे प्रायपालिका के पीछे व्यक्ति और उमने अधिकारों की तन्त्रि भी परवाह नहीं करन। यह भी भय है कि प्रदत्त शक्ति (Delegated power) इतनी अनिश्चित हो सकती है कि स्पष्ट रूप म वह जान ही न हो गये कि उमकी परिधि क्या है। इससे कारण नागरिक दुःखिता म पड़े रहते हैं।

चूँकि ब्रिटेन में दो ही दल पभावपूर्ण रूप से पाय कर रहे हैं, इसलिये विरोध पक्ष में कभी मजदूर दल रहता है तो कभी अनुदार दल। अनुदार दल, सत्ताहूढ हो या विपक्ष में, बराबर बड़े अनुशासन तथा मगठन के अतगत काम करता है। मसदीय श्रयिक दल की प्राय सप्ताह में दो बैठके होती हैं। एक् में सामाय नीति के प्रश्नों पर निणय लिया जाता है और दूसरी में मसदीय समिति का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है। दल की एक कायकारिणी समिति होती है जिसमें १८ सदस्य होते हैं। इनमें से एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष एक सचेतन और बारह सदस्य का चनाव लोकसभा के सदस्य करते हैं और तीन सदस्य लाडसभा से चुन लिये जात हैं। अध्यक्ष विपक्ष का नेता है। अनुदार दल और मजदूर दल के मसदीय मगठन में एक मुख्य अतर यह है कि अनुदार दल में नेता का पद बहुत ही महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिशाली होता है। बहुमत आने पर वही प्रधान मंत्री बनता है और साथिया का चयन स्वतन्त्र रूप से करता है।

विपक्ष के कार्य — मसदीय प्रतिपक्षी दल का काम सरकार की आलोचना करना शासन की वैकल्पिक नीति का प्रचार करना और स्वस्थ विरोध के द्वारा सरकारी नीति को प्रभावित करना है। विरोधी दल के मुख्य काय निम्नलिखित हैं —

(१) वैकल्पिक सरकार का प्रयास — विरोधी दल हमेशा वैकल्पिक सरकार बनाने के लिए तैयार रहता है। वह सत्ताहूढ दल की नीतिया की आलोचना करता और उसके स्थान पर अपनी नीतियों एक कायक्रमों को जनता के समक्ष रखता है। वह अपने नेता मगठन एक नीतियों के बल पर जनता को यह भरोसा दिलाना रहता है कि वह वैकल्पिक सरकार बनाने की स्थिति में है। विरोधी दल के इसी प्रयास के फलस्वरूप ब्रिटेन में बराबर शासकीय दल बदलता रहता है और कभी मजदूर दल तो कभी अनुदार दल का शासन कायम होता रहता है।

(२) आलोचना — विपक्षी दल का एक मुख्य काय सरकार के कायकरण और उसकी नीतियों की आलोचना करना है। वह अपना आलोचना द्वारा सरकार के समक्ष जनता के बंधों और दुखा को व्यक्त करता है, सरकार का ध्यान उनका निवारण करने की ओर आकृष्ट करता है तथा सरकारी नीतियों के सम्बन्ध में जनता की प्रतिन्रिया में व्यक्त करना है। चूँकि विरोधी दल हमेशा सत्ताहूढ दल की सरकार को गिराने और स्वयं सत्ता में आने के लिए तैयार रहता है, इसलिये वह निर्भीकतापूर्वक सरकार की आलोचना करता है। जैनिम्न के बधनानुसार "यदि ससद् का प्रमुख काय आलोचना करना है तो विपक्ष उनका सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भाग है।"¹

(३) दलीय नीतियों का प्रचार — विरोधी दल ससद् के माध्यम से जनता को यह विश्वास दिलाने का प्रयत्न करती है कि वर्तमान सरकार अपनी गलत नीतियों के कारण असहनीय है और विरोधी पक्ष एक वाछनीय सरकार का गठन कर सकता है। इस उद्देश्य में वह ससद् में सरकारी प्रस्तावों और कार्यों की आलोचना करता है तथा उसके स्थान पर अपने कायक्रमों और नीतियों को उत्तम बतलाता है। इसके अतिरिक्त समय-मसय पर जहाँ भी अवसर मिलता है जनता के बीच अपनी नीतियों का प्रचार करता है। थोड़े में, मसद् के मंच पर हानवाला वाद विवाद जनता को वैकल्पिक नीति के विषय में चिन्तित करता है।

(४) शासन की नीतियों को प्रभावित करना — विपक्ष सरकारी नीतियों की आलोचना द्वारा यह प्रयास करता है कि वह जनमत का अपने पक्ष में कर ले जिसमें आगामी निर्वाचन

¹Parliament's main function is to criticize, the opposition is its most part

मे उसे बहुमत प्राप्त हो सके । अन सरकार सदा सजग रहती है कि वही जनता विपक्ष के दृष्टि-कोण प्रभावित न हो जाय । इससे लिये सरकार विपक्षी दल की आलोचनाओं पर काफी ध्यान देती है और प्रशासन को यथासंभव अधिक से-अधिक कल्याणकारी बनाने की कोशिश करती है । इस प्रकार विरोधी दल अपनी आलोचनाओं द्वारा सरकारी नीतियों को काफी प्रभावित करता है ।

(५) लोकतंत्र की सुरक्षा — विरोधी दल लोकतंत्र को सुरक्षा का सबसे अधिक महत्वपूर्ण माध्यम है । यह सरकार की अधिनायकतंत्रीय प्रवृत्ति पर एक प्रभावशाली अक्रुश का काय करता है । जेनिंग्स के शब्दों में, “जबतक विपक्ष विद्यमान है, अधिनायकतंत्र नहीं हा सकता ।” विपक्ष सरकार का ध्यान जनता के कष्टों की ओर आकृष्ट करता है और उसकी नीतियों को अधिक से-अधिक कल्याणकारी बनाता है । साथ ही, वह जनता को राजनीतिक शिक्षा भी प्रदान करता है । सरकार को बराबर यह भय बना रहता है कि वही विरोधी दल जनमत को अपने पक्ष में न कर ले जिससे चलने आगामी चुनाव में उसकी सत्ता की नींव हिल सकती है । इसलिये वह अपनी नीतियों को जनता की इच्छा व अनुकूल ढालने की कोशिश करती है । संक्षेप में, प्रजातंत्र के सफल काय-करण के लिए विरोधी दल का अस्तित्व अति आवश्यक है ।

निष्कर्ष — अधिवाहक ससदीय सरकारों में यह पाया जाता है कि विरोधी दल सरकार को स्वस्थ और रचनात्मक विरोध प्रदान नहीं करता है । वह ‘विरोध के लिए विरोध’ करता है । उसका एकमात्र उद्देश्य सरकार की हर नीति में मीन गेप निकालना और अवसर पाते ही उसे पलट देना है । लेकिन ब्रिटेन में ऐसी बात नहीं पायी जाती । वहाँ विरोधी दल का बहुत ही सम्मान-पूर्ण स्थान है । उसे सर्वैधानिक मान्यता प्राप्त है । यह देखा जाता है कि विरोधी दल सरकार की निरर्थक आलोचना नहीं करता, बल्कि वह पूरा उत्तरदायित्व से काय करता है । वह सरकारी नीतियों एवं काय-क्रमों की आलोचना जन हित का दृष्टि में रखकर करता है । वह सदा जनता पर यह विश्वास जमान की चेष्टा करता है कि उसकी नीतियाँ श्रेष्ठ हैं और वह एक वैकल्पिक सरकार बना सकता है । विपक्ष का विरोध सदैव वैधानिक व त्रियात्मक होता है । सरकारी पक्ष भी विरोध को यथेष्ट सम्मान प्रदान करता है । विरोधी पक्ष का नेता जोब-मभा के अध्यक्ष (Speaker) के प्रस्तावित नाम का समर्थन करता है, औपचारिक अवसरों पर सदन के नेता के बाद उसे अवसर दिया जाता है, राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में प्रधान मंत्री उसे भाग लेने के लिए आमंत्रित करता है और सकट काल में सत्ताह्वृत्त तथा विरोधी दल मिल-जुलकर सरकार का गठन करते हैं, थोड़े में, सगठित एवं स्वस्थ विरोध ब्रिटिश संविधान की अमूल्य देन है, ब्रिटिश संविधान की सफलता का एक प्रमुख कारण विरोधी दल का अस्तित्व है । अन्त में, जेनिंग्स के शब्दों में, “यह जानने के लिए कि अमुक जाति राजनीतिक रूप से स्वतंत्र है अथवा नहीं केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहाँ विपक्ष है या नहीं ।”

सारांश

ब्रिटिश लोक-सभा एक प्राचीन तथा विकसित संस्था है । यह विश्व की सबसे महत्वपूर्ण जनता की प्रतिनिधि सभा है । इसके सदस्यों का निर्वाचन सार्वजनिक रूपसे मतार्थकार के आधार पर होता है । इसकी कार्य-विधि ५ वर्ष की है । इसके अधिवेशन तथा बाद विवाद के सम्बन्ध में विशेष नियमों का पालन किया जाता है ।

1 To find out whether a people is politically free it is to ask if there is an opposition.

स्पोकर लोक-सभा का प्रमुख अधिकारी है। इसका चुनाव लोक सभा में सर्वसम्मति से होता है। इसका पुनर्निर्वाचन लगभग अवश्यम्भावी है। संवैधानिक आवश्यकता ऐतिहासिक शौर्य और ऊपर की तट्टक भट्टक उसकी शक्ति तथा प्रभाव के आधार है। इसके प्रमुख कार्य लोक सभा के दिन प्रतिदिन के कार्यवाहियों से सम्बन्धित है, जैसे—नियमों की व्याख्या, भाषण की व्यवस्था और संचालन, सदन में सुव्यवस्था और असंसदीय भाषा तथा व्यवहार पर नियंत्रण। इसके अथ गौण कार्य भी हैं, जो इसे प्रभावशाली बना देते हैं। अध्यक्ष निष्पक्ष तथा निर्दलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करता है।

लोक सभा के अधिकार विस्तृत तथा वास्तविक है। व्यवस्थापन, वित्त, कार्यपालिका पर नियंत्रण तथा जनता को शिकायतों का निवारण के सम्बन्ध में इसे अधिकार प्राप्त है।

विधायी प्रक्रिया के अन्तर्गत विधेयकों को दो भागों में बाँटा जा सकता है सार्वजनिक तथा असार्वजनिक विधेयक। सार्वजनिक विधेयक को लोक सभा में तीन वाचनों की पार करना पड़ता है। धन विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सामान्य प्रक्रिया से भिन्न है। प्राथमिक विधेयक को भी कुछ भिन्न प्रक्रिया से पारित किया जाता है।

मन्त्रिणा लोक सभा का एक महत्वपूर्ण अंग है। यद्यपि लोक सभा में मन्त्रियों को भरमार है विधि निर्माण के दृष्टिकोण से सत्र पांच बर्षों में बाँटा जा सकता है।

आधुनिक काल में संसद् की शक्ति और प्रतिष्ठा में पर्याप्त हास हुआ है। इसके अनेक कारण हैं जैसे—दलीय सचेतक तथा दलीय संगठन, चुनाव में प्रत्याशियों की राजनीतिक दलों पर निर्भरता, द्रुत दल का बोलबाला पद विधायन आदि।

प्रश्न

- 1 Describe the composition, powers and functions of the House of Commons in England (Agra U 19 3)
[ब्रिटिश लोक सभा की रचना, अधिकार तथा कृत्या का वर्णन कीजिए।]
- 2 Compare the position, powers and functions of the speaker in the British House of Commons and the American House of representative Do you consider it necessary or desirable, that the Speaker should be a non party man? (Bhag U 1966 A)
(अमरीकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षों के अधिकार कृत्या तथा स्थितियाँ की तुलना कीजिए। क्या अध्यक्ष का निर्दलीय होना आवश्यक या उचित है?)
- 3 "The great thing, Mr Speaker about the office which you now hold is the fact that the man, who occupies your position, sits there not maintained by the force of bayonets, with no powerful bodyguard, no powerful statutes. The man who occupies that position occupies it because he has confidence and respect of his fellow members"
Discuss—James Maxton
(“अध्यक्ष महोदय! आप जिस पद पर आसीन हैं उसके सम्बन्ध में एक महान तथ्य है कि जो इस पद पर आसीन होता है वह सशस्त्र सैनिकों या दृढ़ अंग रक्षकों, अथवा दृढ़ कानूनों के बल से नहीं होता, अपितु अपने सदस्यों के विश्वास तथा श्रद्धा के बल पर पदासीन होता है।” ब्रिटिश अध्यक्ष के प्रसंग में इस कथन की विवेचना करें।)
- 4 "The chair like the pope is infallible (Speaker Lowther) Discuss this with reference to the Speaker of England
(‘पोप की तरह ही यह पद स्थिर है।’ ब्रिटिश अध्यक्ष के प्रसंग में इस कथन की विवेचना करें।)

- 5 Explain the procedure for the passing of laws in England and compare the same with that in the U S A (P U 1952 A)
(ब्रिटेन में प्रचलित विधि निर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए और उसकी तुलना अमरीकी प्रक्रिया से कीजिए।)
- 6 Describe the various kinds of Bill which are dealt with by the British Parliament Explain also the different stages through which a public bill must pass in each House
(ब्रिटिश संसद में पुनः स्थापित होनेवाले विभिन्न विधेयकों का वर्णन करें। यह भी बतायें कि सावजनिक विधेयकों को प्रत्येक सदन में किन स्तरों से गुजरना चाहिए।)
- 7 Distinguish between 'Public' and 'Private' bills and explain the procedure followed in respect of the latter in the House of Commons (सावजनिक तथा असावजनिक विधेयकों में क्या अन्तर है? लोक-सभा में दूसरे के पारित करने में क्या अन्तर है?)
- 8 Critically examine the Committee system in England and compare it with that of America (Agra U 1942, Dacca U 1944)
(ब्रिटिश समिति पद्धति की आलोचनात्मक विवेचना कीजिये तथा अमरीकी पद्धति से इसकी तुलना करें।)
- 9 What is meant by 'Delegated Legislation'? Account for its growth in great Britain in modern times and discuss its merits and demerits (B U 1958 S, P U 1957 A)
(प्रदत्त विधायन से आप क्या समझते हैं? इसके विकास के क्या कारण हैं? इसके गुण और दोषों का वर्णन करें।)
- 10 "It is really the House of Commons not the Queen in Parliament or the House of Lords that exercises legislative supremacy" Discuss (P U 1952 A)
(“विधायन सम्बन्धी सर्वोच्चता का उपयोग वस्तुतः लोक-सभा करती है, संसद रहित साम्राज्य नहीं” इस कथन की विवेचना करें।)
- 11 "Function of Parliament is not to govern but to criticise" Discuss (Jennings)
(“संसद का कार्य शासन करना नहीं, बल्कि आलोचना करना है।” इस कथन की समीक्षा करें।)
- 12 "The British Parliament still exercise effective control over the executive" Discuss (P U 1958 A)
(“ब्रिटिश संसद अभी भी कार्यपालिका पर प्रभावपूर्ण नियंत्रण रखती है। इस कथन की विवेचना करें।)
- 13 'The House of Commons (of great Britain) is the classic example of a legislature with unlimited authority' Explain and discuss
(“ब्रिटिश लोक-सभा अनिर्णयित सत्ता सम्पन्न व्यवस्थापिका का उत्कृष्ट उदाहरण व्याख्या कीजिए और विवरण दीजिए।)

- 14 Account for the decline of prestige and authority of the British Parliament. It is performing its duties successfully
(“ब्रिटिश संसद की शक्ति तथा प्रतिष्ठा के ह्रास के कारण बताइये” क्या यह अपने काम सफलतापूर्वक कर रही है ?)
- 15 Why has the British Parliament been called the mother of Parliaments? Describe the Functions of the House of Commons
(P U 1961 A)
(ब्रिटिश संसद की जननी क्यों कहते हैं ? लोक-सभा के कृत्यों का वर्णन करें।)
- 16 Compare and Contrast the Committee System in British Parliament with that in the Congress of U S A (P U 1958 S, B U 1960 A)
(ब्रिटिश संसद तथा अमेरिकी कांग्रेस की समिति पद्धति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)
- 17 How is the Speaker of British House of Commons elected? Describe his powers and functions. Compare and contrast them with those of the Speaker of the House of Representatives in U S A
(Agre U 1943, '46, '51)
(ब्रिटिश लोक-सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन कैसे होता है ? उसके अधिकार तथा कृत्यों का वर्णन करें तथा उनकी तुलना अमेरिकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष से कीजिए।)
- 18 Compare and Contrast the position, powers and functions of the British Speaker with that of the U S A
(All U '56, P U '57 A Vikram, U B A (Part II) '62, 64)
(अमेरिकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षों के अधिकारों कृत्यों एवं स्थितियों का तुलनात्मक वर्णन करें।)
- 19 Describe the different types of bills. How are they introduced and passed in the British House of Commons?
(Vikram U B A (Part II) 64)
(बिल के विभिन्न प्रकारों का वर्णन करें। वह लोक सभा में कैसे प्रवेश होता है और कब पारित किया जाता है ?)

"Thus, one can travel over most of the world to day without setting foot upon the soil that does not render homage to the jurisprudence of England or of Rome"
 —Munro

विधि और न्याय (Law and Justice)

- | | |
|--|--|
| १ इंग्लैंड में कानून का अवधारण— | दो महान वैधिक पद्धतियों, अंगरेजों की विधि की व्यावहारिक धारणा । |
| २ विधि के प्रकार— | सावजनीन या सामाय विधि, परि- नियम विधि अथवा मविधि, न्याय- भावना अथवा अपक्षपात विधि । |
| ३ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की विशेषताएँ— | एकरूपता का अभाव, प्रशासनिक न्याय लय का अभाव इंग्लैंड और वेल्स में न्यायालयों का समन्वय न्यायिक पुन- विलाकन की प्रथा का अभाव, न्याया- लयों की स्वतंत्रता, नागरिक स्वतंत्रता का संरक्षण, जूरी प्रथा, न्यायालय की प्रवीणता, वकीलों की प्रथा । |
| ४ ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का संगठन— | फौजदारी न्यायालय, दीवानी न्याया- लय, प्रीवी परिषद् की न्यायिक समिति । |
| ५ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का मूल्यांकन— | न्यायानुय का वातावरण, सभी प्रमाणों को सामने लाना, मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा, शीघ्रतापूर्ण उपचार, न्यायालय सभी के लिए समान रूप में खुला । |
| ६ विधि का शासन— | विधि के शासन का अर्थ, डायमी की व्याख्या, डायमी की व्याख्या की आलोचना । |
| ७ प्रशासकीय-न्याय व्यवस्था— | अर्थ, औचित्य, आलोचना । |

१ इंग्लैंड में कानून का अवधारण

(The English Concept of Law)

दो महान वैधिक पद्धतियाँ —मानव इतिहास में विधि की अनेक पद्धतियाँ हैं, लेकिन उनमें दो सर्वप्रधान हैं—रोम की अद्वैतिक विधि (Civil Law) और इंग्लैंड की सामाय

अथवा सावजनिक विधि (Common Law)। विद्यमान वे किसी भी देश की 'यायिक व्यवस्था' इन दो पद्धतियों से अछूती नहीं है। महादेशीय यूरोप, लैटिन अमेरिका के प्रजातंत्र, दक्षिण अफ्रिका, जापान आदि देश रोम की 'यायिक' विचारधारा में प्रभावित हुए हैं जबकि आयरलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, सामुद्रिक प्रिटिया उपनिवेश, इंग्लैंड की सामान्य विधि के प्रभाव क्षेत्र में आते हैं। मुन्रो ने कहा भी है कि 'विश्व के अधिकतम भाग की यात्रा उन देशों में बिना गुजरे की जा सकती है, जो इंग्लैंड या रोम की विधियों को आदर प्रदान नहीं करते।'¹

अंगरेजों को विधि की व्यावहारिक धारणा —मैग्नाकार्टा के बाद अंगरेजों ने 'विधि के शासन' (Rule of Law) में विश्वास किया है। इससे अलावे उनलागो ने विधि की एक निश्चित, पर साधारण धारणा बनायी है। साधारणतः इतिहास ने विधि की दो धारणाओं को जन्म दिया। प्रथम विधि संप्रभु की आज्ञा और द्वितीय विधि विवेक की उपज। लेकिन अंगरेजों ने विधि के व्यावहारिक रूप को स्वीकार किया कि विधि वह सिद्धांत और नियम है जो 'यायालयों द्वारा स्वीकृत तथा लागू किया जाय। अथ सिद्धांत या आदेश जिन्हें भविष्य में लागू किया जा सकता है, प्रथा भले ही हो सकते हैं, येन विधि नहीं।

२ विधि के प्रकार

(Kinds of Law)

इंग्लैंड में तीन प्रकार की विधियाँ प्रचलित हैं—(क) सावजनीय या सामान्य विधि (Common Law), (ख) न्याय भावना अथवा अपक्षपाल-विधि (Equity) और (ग) सविधि अथवा परिनियम (Statute Law)।

(क) सावजनीय या सामान्य विधि —सामान्य विधि (Common Law) के जन्म की अपनी कहानी है। ८०० वर्ष पूर्व की बात है। नामन राजाओं की विजय के पूर्व इंग्लैंड में एकरूप न्याय व्यवस्था नहीं थी। नामन तथा एजविन राजाओं ने इस कमी को महसूस किया। राष्ट्र के एकीकरण तथा राजतंत्र को प्रभावी बनाने में उन्हें कठिनाइयों का सामना करना पड़ा था। अतः इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए उन्होंने 'यायिक' गति को हथियार बनाया। 'यायाधीशों को देश भ्रमण के लिए भेजा जाना लगा। वे स्थानीय प्रथाओं के आधार पर निष्पक्ष देते थे। लेकिन धीरे-धीरे स्थानीय प्रथाओं का महत्त्व जाता रहा और सभी स्थानों पर समान सिद्धांतों के अनुसार 'याय व्यवस्था' स्थापित हो गयी। इस प्रकार एकरूपता की विधि के द्वारा न्यायाधीशों ने ऐसी 'याय व्यवस्था' को जन्म दिया जो समस्त देश अथवा राज्य के लिए समान अथवा सावजनीय थी। इस प्रकार सामान्य विधि का जन्म हुआ। सामान्य विधि उन नियमों का समूह है जिनको कभी किसी राजा ने निदिष्ट नहीं किया और वे किसी विधानमण्डल ने उनका कभी अधिनियमित ही किया। इससे निष्पक्ष या अभिलेखा के आधार पर विनाम हुआ। पूर्वभाषियों (Precedents), पूर्व नियमों या परिनियम (Statute Law) का यह संकलन है। जब कोई 'यायधीश सावजनीय विधि के सम्बन्ध में कोई निष्पक्ष दे देता है

1 "Thus one can travel over most of the world to day without setting upon the soil that does not render homage to the jurisprudence of England or of Rome"

तो उक्त निणय नियम की तरह स्वीकार किया जाता है जबतक कि कोई उच्च यायालय उसे रद्द न कर दे। थोड़े में, सामान्य विधि न्यायाधीशों द्वारा व्याख्या किये गये परम्परागत व्यवहारा एव रूढियों का समूह मात्र है। बाद में ग्लैनविल, ब्रैकटन, कुक, ब्लैकस्टोन आदि व्याख्याकारों ने इसका प्रबल रूप से सकलन किया तथा व्याख्या की। सामान्य विधि का महत्त्व इस अर्थ में है कि इसने देश का यायिक एकत्वता और सुदृढ तथा स्थायी विधि दान की तथा यायाधीशों की प्रतिष्ठा और प्रभाव को उढ़ाया।

(ख) परिनियम विधि अथवा सविधि — सामान्य विधि के साथ साथ परिनियम विधि या सविधि (Statute Law) का भी विकास हुआ। सामान्य विधि विवसित विधि थी, जन्कि सविधि निर्मित विधि। सदिया तक सम्राट परिपद की सलाह से विधियों की उद्घापणा करता था, लेकिन ससद के विकास के बाद लाड-सभा, लान सभा तथा सम्राट के सहायक से विधियों का निर्माण होने लगा। इही विधियाँ को सविधि कहते हैं। पहले इनकी संख्या नगण्य थी। लेकिन धीरे धीरे ये विधि का प्रमुख स्रोत बन गयीं। आज इनका क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है। यह सामान्य विधि का निषेध नहीं करती, बल्कि उस लचीला बना देती है तथा उसकी कमियाँ को पूरा करती है। सविधि अन्तिम आज्ञा है। यदि परिनियम विधि तथा सामान्य विधि में विरोध हो तो सामान्य विधि की अपेक्षा सविधि का मान्यता प्रदान की जायगी।

(ग) न्यायभावना अथवा अपक्षपात विधि — सामान्य विधि की वजह भूमि पर याय-भावना अथवा अपक्षपात विधि (Equity) की नींव पड़ी। धीरे-धीरे सामान्य विधि समयानुसूल न रह गयी और अनेक मामलों में वह लापू न हान लगी। इससे अलावे समय की अस्थिरता के कारण एव ऐसी विधि की आवश्यकता हुई जा प्राविधि (Technical) न हो तथा देर न लगे। इसी पृष्ठभूमि पर अपक्षपात विधि की उत्पत्ति हुई और सामान्य विधि की अनेक त्रुटियाँ दूर हुईं। अब हम देखेंगे कि इसका विकास कैसे हुआ। चूँकि राजा न्याय का सबसे बड़ा अधिकारी समझा जाता था, इसलिए जिन व्यक्तियों को दीवानी अदालत से उचित याय नहीं मिलता था, वे राजा याय की प्राथना करते थे। याय-भार की वजह से सम्राट उन प्राथनाओं को चासलर के पास, जा “राजा के सद्विवेक का रखवाला” (Keeper of the King's Conscience) था, भेज देता था। चासलर या उसके सहायक विवक के आधार पर निणय दत्त थे। इस प्रकार अपक्षपात विधि का जन्म हुआ जिसका आधार प्रथा नहीं, बल्कि सद्विवेक था। इस विधि की मान्यता थी कि देश की विधि जाति के मदाचार के अनुरूप और नीति के अनुसार हानी चाहिए।” प्रमुख यायाधिकारियों (Chancellor) ने, जो बार बार पीढ़ी-दर-पीढ़ी अपना निणय दिये, उन सब निणयों का मिलाकर नियमों का एक समूह बन गया जिसका नाम याय भावना या अपक्षपात नियम पड़ा। यह नियम उस समय ही प्रचलित विधि के विरुद्ध ही एग्नर उसका पूरक बन गया। लेकिन इन दोनों विधियों पर अलग-अलग यायालय बहुत दिना तक बने रहे। १८७३ ई० में दोनों विधियों के लिए एक यायालय ही गया। दोनों विधियों में सामंजस्य पैदा किया गया, लेकिन विरोध के समय याय भावना को ऊपर स्थान दिया गया। इस प्रकार याय भावना सामान्य विधि में ही पैदा हुई है जो उसकी त्रुटियों को दूर करती तथा उच्च वाटिग याय होती है। इस पर रोमन विधि का काफी प्रभाव पड़ा है। आज इनका क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है।

३. ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशिष्टताएँ (Features of the British Judicial System)

(i) एकरूपता का अभाव — ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है— सम्पूर्ण देश में एकरूपता (Uniformity) का अभाव। पूरे ग्रेट ब्रिटेन में विधि का एक प्रकार का सिद्धांत न्यायालयों को एक प्रकार की कार्य-प्रणाली तथा संगठन नहीं है। इंग्लैंड और वेल्स में एक प्रकार की न्याय व्यवस्था है तो स्कॉटलैंड और उत्तरी आयरलैंड में भी पृथक-पृथक विभिन्न व्यवस्थाएँ हैं।

(ii) प्रशासनिक न्यायालय का अभाव — ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की दूसरी विशेषता प्रशासनिक न्यायालय का अभाव है। फ्रांस तथा अन्य यूरोपीय देशों में दो पृथक विधियाँ तथा न्यायालय हैं। एक सामान्य नागरिकों के लिए तथा दूसरा सामान्य के अधिकारों के लिए। लेकिन इंग्लैंड में नागरिकों तथा अधिकारियों में कोई विभेद नहीं है। अधिकारियों के लिए पृथक प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) नहीं है। चाहे कोई साधारण नागरिक हो या प्रशासन का अधिकारी, सभी का सामान्य न्यायालय के समक्ष उपस्थित होना पड़ता है और सबके ऊपर एक ही सामान्य विधि लागू होती है। लेकिन इंग्लैंड में धीरे-धीरे प्रशासनिक न्याय व्यवस्था का प्रादुर्भाव हो रहा है।

(iii) इंग्लैंड और वेल्स में न्यायालयों का समन्वय — तीसरी विशेषता इंग्लैंड और वेल्स के न्यायालयों में हो सकती है, लेकिन यह व्यवस्था मदा से नहीं है। दा पीट्री पूर्व ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन अव्यवस्थित, असमन्वय तथा अतिवादी था। न्यायालयों की भरमार थी। परिणामतः अनेक प्रकार की कठिनाइयाँ पैदा होती थीं। लेकिन १८७३ ई० से १७७६ ई० तक अधिनियमों द्वारा न्याय-व्यवस्था में सुधार लाया गया, जिसके फलस्वरूप न्यायिक व्यवस्था में पूर्णता लायी गयी और केन्द्रीय व्यवस्था के संगठन द्वारा व्यवस्था का दूर किया गया।

(iv) न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रथा का अभाव — अमेरिका के सविधान में न्याय लया को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की शक्ति दी गयी है जो उन्हें सविधान का संरक्षक बना देता है। लेकिन इसके विपरीत इंग्लैंड में संसद् की सर्वोच्चता के कारण न्यायालयों का संसद् की विधियों को अवैध घोषित करने की शक्ति नहीं है।

(v) न्यायालयों की स्वतंत्रता — ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता न्यायालयों की स्वतंत्रता तथा निष्पक्षता है। इंग्लैंड में न्यायाधीश पूर्णतया स्वतंत्र हैं। उनका नियुक्ति प्राउन द्वारा होती है। वे जीवनपर्यन्त तथा मदाचारपर्यन्त अपने पदा पर बने रहते हैं। संसद् के दोनों सदनों की प्रायना पर ही उन्हें कार्य-मुक्त किया जा सकता है, उनका बतन निश्चित है तथा न्याय-भावना का पालन करते हैं। इस प्रकार न्यायाधीशों को प्रभावहीन तथा स्वतंत्र बनाया गया है।

(vi) नागरिक स्वतंत्रता का संरक्षण — न्यायाधीश नागरिक अधिकारों का संरक्षण हैं। इंग्लैंड में न्यायालयों को इस कार्य के लिए श्रेय प्राप्त है, वे किसी भी अन्य देण के कार्य लया का नहीं। मौखिक अधिकारों की सूची या लिखित सविधान स्वतंत्रता की रक्षा का साधन नहीं है, बल्कि विधि का पालन है। न्यायाधीश विधि का पालन का लागू करके न्याय प्रयत्न करते हैं।

(vii) जूरी-प्रथा — ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था की एक विशेषता जूरी प्रथा (Jury system) अथवा अभिनिर्णायकों के रखन की प्रथा है। विधि के शासन की सफलता में अभिनिर्णायकों का बहुत बड़ा हाथ है। वे जनमत तथा मानवता का सदा ध्यान में रखते हैं तथा कभी कभी न्याय के विरुद्ध भी जा सकते हैं या अभियुक्त का दण्ड देना अस्वीकार कर सकते हैं। जूरी अमेरिका की स्वतंत्रता की रक्षा के लिए दश के सकुचित तथा बठार कानूनों पर प्रहार भी करते रहे हैं। ये निष्पत्तियाँ, निष्पत्तियाँ तथा समझदारी के लिए निश्चयविरुद्ध हैं।

(viii) न्यायालय की प्रवीणता — ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की अन्तिम पर महत्वपूर्ण विशेषता न्यायालय की प्रवीणता (Efficiency) है। इंग्लैंड में न्यायिक कार्यवाही शीघ्र होती है तथा निष्पत्ति में देरी नहीं होती। इसके अनेक कारण हैं। उन आवश्यक सिद्धान्तों का अनुसरण किया जाता है, जो न्याय व्यवस्था की प्रवीणता के लिए अनिवार्य हैं, जैसे—जूरी प्रथा, खुला न्यायालय, वकील रखने की प्रथा। इसके अतिरिक्त न्यायिक कार्य विधि स्पष्ट तथा सरल है। न्यायाधीशों का वैधिक परिभाषा (Legal Technicalities) के निर्वाचन को पर्याप्त स्वतंत्रता दी गयी है। फिर न्यायालय की कार्य विधियाँ (Rules of Procedure) का निर्माण संसद की 'न्यायिक नियम समिति' (Judicial Rule Committee) करती है जो विशेषज्ञों की एक समिति है। विशेषज्ञ वैधिक परिभाषा तथा न्यायिक नियमों का इस प्रकार निर्माण करते हैं कि न्याय में शीघ्रता हो। प्रवीणता, दक्षता तथा शीघ्रता के लिए ब्रिटिश न्याय व्यवस्था विश्व में सर्वश्रेष्ठ स्थान रखती है।

(ix) वकीलों की प्रथा — वकीलों की दुहरी प्रणाली भी ब्रिटिश-व्यवस्था की एक विशेषता है। प्रथम श्रेणी के वकील, जिन्हें सालिसिटर या एटॉर्नी (Solicitors) कहा जाता है, कानूनी सलाह देते हैं। द्वितीय श्रेणी के वकील, जिन्हें बैरिस्टर (Barrister) कहा जाता है, न्यायालयों में बादी के समर्थन में युक्तिवाद करते हैं।

४ ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का संगठन

(Organization of the British Judicial System)

फौजदारी और दीवानी न्यायालय — लगभग एक शताब्दी पूर्व ब्रिटिश न्यायालय का ऋण्ड सुव्यवस्थित संगठन नहीं था। लेकिन १८७३ ई० के बीच अनेक अधिनियम बनें और न्यायिक व्यवस्था का संगठित किया गया। आजकल ब्रिटेन में दो प्रकार के न्यायालय हैं—(१) फौजदारी न्यायालय और (२) दीवानी न्यायालय—जिसमें संगठन विभिन्न स्तरीय न्यायालयों में किया गया है। फौजदारी न्यायालयों द्वारा सावजनिक उल्लंघन के लिए दण्ड दिया जाता है, जैसे—हत्या, चोरी, डकैती, धोखाबाजी, इत्यादि। दीवानी न्यायालय व न्यायालय है जो अमेरिका के पारस्परिक झगड़ों का निबटारा करते हैं, जैसे—सामाजिक क्षति या अनाधिकार प्रवेश, मानहानि आदि से सम्बन्धित मामले, इत्यादि।

(क) फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts) —

(१) समरी जुरिस्डिक्शन का न्यायालय — 'समरी जुरिस्डिक्शन' (Summary Jurisdiction) का न्यायालय फौजदारी न्यायालयों में सबसे निम्न स्तर का न्यायालय है। 'जस्टिस आफ दी पीस' (Justice of the Peace) या वृत्तिभागी मैजिस्ट्रेट मुकदमों की जाँच

करते हैं। वृत्तिभोगी मैजिस्ट्रेट की नियुक्ति गृहमन्त्री जीर 'जस्टिस ऑफ दी पीस' की नियुक्ति लाई चांसलर करता है। दोनों के पृथक् पृथक् कार्य होते हैं। इन न्यायालयों में छोटे छोटे अभियोगों पर विचार होता है, लेकिन सगौन अभियोग होने पर पीटी सेशन कोर्ट (Court of Petty Sessions), जिसमें दो या दो से अधिक मैजिस्ट्रेट होते हैं, द्वारा सुनाई जाती है।

(ii) क्वार्टर सेशन्स का न्यायालय — क्वार्टर सेशन (Quarter Sessions) का न्यायालय समरी जुरिशाडिक्शन के न्यायालय से ऊपर होता है। इसे काउण्टी न्यायालय (County Courts) भी कहा जाता है, क्योंकि काउण्टी में दो या दो से अधिक जज लिये जाते हैं। इसके सभापति को रिकार्डर (Recorder) कहते हैं। यह न्यायालय कुछ गम्भीर अपराधों के लिए आरम्भिक न्यायालय (Original Court) है। समरी जुरिशाडिक्शन से अपीलें इस न्यायालय में आती हैं।

(iii) एमाइजेज का न्यायालय — क्वार्टर सेशन के न्यायालय से ऊपर एसाइजज (Assizes) के न्यायालय आते हैं। इनमें उच्च न्यायालय के किंग्स बेंच विभाग (Kings Bench Division) के काउण्टियों में जाय करने के लिए दौरा पर निकले, दो न्यायाधीश रहते हैं। इनमें क्वार्टर सेशन के न्यायालय से अपील की जाती है।

(iv) कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील — उपयुक्त न्यायालय के ऊपर कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील (Criminal Appeal) होती है। नीचे के न्यायालयों में इसमें अपील की जाती है। यह सर्वोच्च न्यायालय का जग है जिसमें लाई चीफ जस्टिस तथा किंग्स बेंच विभाग के तीनों न्यायाधीश होते हैं। यह मुकदमों की फिर से जांच पड़ताल कर सकता है।

(v) लार्ड्स सभा — न्यायिक सभ्यता के सबसे ऊपरी सिरे पर हाउस ऑफ लार्ड्स (House of Lords) है जहाँ फौजदारी और दीवानी दोनों प्रकार के मुकदमों की अंतिम अपील होती है। यह सर्वोच्च न्यायालय है तथा इनमें सिर्फ वैधानिक तथा सांख्यिक महत्व से सम्बन्धित मुकदमों की अपील की जा सकती है।

(ख) दीवानी न्यायालय (Civil Courts) —

(1) काउण्टी न्यायालय — काउण्टी न्यायालय (County Courts) दीवानी मामलों में सबसे निम्न स्तर का न्यायालय है। २०० पीड से कम मान्यता के मुकदमों की सुनवाई इसमें होती है। १८४६ ई० के संसद अधिनियम के द्वारा इसकी स्थापना की गयी है। पूरे इंग्लैंड और वेल्स का १०० न्यायिक जिलों में बाँटा दिया गया है और सभी जिलों को ६० सर्किट (Circuits) में बाँटा गया है। प्रत्येक सर्किट के लिए हाई चांसलर एक न्यायाधीश की नियुक्ति करता है, जो सर्किट के प्रत्येक जिले में एक महीना तक न्यायालय की बैठक करता है जो तो देखने में इस न्यायालय के कार्य बहुत अधिक लगते हैं, लेकिन वास्तव में इस प्रतिष्ठान मुकदमों में न्यायाधीशों द्वारा सुने जाते हैं। बाकी मुकदमों को रजिस्ट्रार और क्लर्क समझौता आदि करके निवटा देते हैं। काउण्टी न्यायालय की जाय-प्रणाली बहुत सरल है।

(ii) उच्च न्यायालय — यदि मुकदमा को मालियन काउण्टी न्यायालय के क्षेत्रों में जाय करने से बाहर हो तो उच्च न्यायालय (High Court of Justice) के किसी विभाग में मुकदमों की सुनवाई होगी है। उच्च न्यायालय १८७३ ई० के जुडीकेचर एक्ट (Judicature

Act) के आधार पर बना है। इसमें लाड चीफ जस्टिस और २० अन्य 'यायाधीश' होते हैं। २० न्यायालय के तीन विभाग हैं -

(क) किंग्स बेच डिवीजन (King's Bench Division)

(ख) चान्सरी डिवीजन (Chancery Division)

(ग) प्रोबेट, तलाक और एडमिरल्टी डिवीजन (Probates, Divorce and Admiralty Division)

(iii) अपील का न्यायालय - इसके बाद अपील का न्यायालय (Courts of Appeal) होता है जिसमें काउण्टी न्यायालयों तथा उच्च न्यायालय से अपीलें सुनी जाती हैं इसकी दो-तीन डिवीजनों होती हैं। कभी-कभी बड़े मुकदमों की सुनवाई के लिए समस्त लाड जस्टिसेज, (Lord Justices) एक साथ बैठते हैं। इस न्यायालय में मास्टर ऑफ रॉल्स (Master of Rolls) और आठ लाड जस्टिस ऑफ अपील (Lord Justice of Appeal) बैठते हैं।

(iv) लार्ड्स सभा - अपील के न्यायनय से भी अपीलों का कुछ विशेष शर्तों के अग्रे लाड सभा में लाया जाता है। लाड सभा समस्त देश का सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है। दीवानी और फौजदारी दोनों मामलों की अपील इसमें हाती है। लाड सभा के न्यायालय का गठन कुछ आजीवन वियरो द्वारा किया जाता है जिन्हें लाड्स ऑफ अपील इन ऑर्डिनरी (Lords of Appeal in ordinary) अथवा विधिज्ञ लाड्स (Law Lords) कहा जाता है। अपीलेट जुरिस्टाडिकेशन अधिनियम, १९४७ ई० के द्वारा इस न्यायालय का पुनर्गठन हुआ और विधिज्ञ लार्डों की संख्या बढ़ाकर ९ कर दी गई। ये लाड उच्च ख्याति प्राप्त न्यायशास्त्र वक्ता या न्यायाधीश या उच्चकोर्ट के वकील होते हैं। इस न्यायालय का अध्यक्ष लाड चान्सलर (Lord Chancellor) होता है, जो मंत्रिमण्डल का भी सदस्य होता है।

(ग) प्रिवी परिषद की न्यायिक समिति (Judicial Committee of the Privy Council) -

ब्रिटिश न्यायिक संगठन में प्रिवी परिषद् की न्यायिक समिति का भी स्थान उल्लेखनीय है। यह एक उच्चवर्गीय अपीलीय सदन है। वह वस्तुतः न्यायालय नहीं है, बल्कि एक परामशदात्री समिति है। आज इसका विशेष महत्त्व इसलिये है कि यह समुद्र पार के उपनिवेशों से आयी हुई अपीलों का सुनती है, लेकिन पूरी परिषद् नहीं, अपितु उसकी समिति इनके कार्यों को करती है। इस समिति के सदस्य प्रिवी परिषद (Privy Counsellors) होते हैं, जिनके अंग्रेजों के न्यायाधीशगण अपने देश की न्याय व्यवस्था के अनुसार आवश्यक मात्रा में देते हैं। उस समिति में लगभग २० स्मृतिकार अथवा न्यायशास्त्री होते हैं जिनमें विधिज्ञ लाड्स (Law Lords) भी होते हैं। इस समिति का एक विशेष अधिकार क्षेत्र है—युद्धकाल में समुद्री लूट के माल का बँटवारा करना।

५ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का मूल्यांकन

(British Judicial System Evaluated)

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था निष्पक्षता, प्रवीणता तथा वायपरायणता के लिए विश्व विख्यात है। न्यायनय स्वतंत्र है तथा उनपर राजनीतिक प्रभाव नहीं पड़ता है। निम्नस्तर के न्यायालयों के विवेक तथा निष्पक्षता पर पर्याप्त नियंत्रण रहता है। इसलिए अंगरेज न्याय व्यवस्था के सिलसिले

मे विश्व मे सबसे अधिक सौभाग्यवान है। लेकिन अय प्रश्न भी है, जिस्ट ब्रिटिश यायालया की दक्षता को जाचने के लिए उठाया जा सकता है।

(1) न्यायालय का वातावरण कैसा है — पहला प्रश्न ब्रिटिश यायालया के वातावरण (Atmosphere of Courts) के सम्बन्ध में उठाया जाता है। न्यायालयों की वायु प्रणाली बहुत ही गम्भीर है। यहां तक कि निम्न यायालया की प्रतिष्ठा तथा आचार अमरिका के उच्च न्यायालया से बड़ी श्रेष्ठ है। यायाधीश उच्च आसन पर बैठता है, वकील गाउन से विभक्त बंधे हुए शब्दा में तक-वितक करते हैं। गवाहों से सिर्फ मुकदमे के तथ्या व बारे में पूछा जाता है, यायाधीश हर बात को ध्यान से सुनता है, दशक हल्ला गुल्ला नहीं कर सकते हैं, तक वृहत ज्ञान पर आधारित होत है तथा हर बात को ताकिक तथा प्रभावपूर्ण तरीके से प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रकार वातावरण बहुत ही भव्य तथा जानपूण है। विश्व के किसी भी अय देश के यायालय में इतनी उच्चवाटि का वातावरण नहीं सुनाया जाता है।

(11) क्या सभी प्रमाणों (evidences) को सामने लाया जाता है — इंग्लंड में मुकदमे की वायवाही की एक विलक्षणता यह है कि यायाधीश एक पंच (umpire) के रूप में वाय करता है, अवेपक के रूप में नहीं। यह मुकदमे की छानवीन स्वयं नहीं करता, जिरह में वह भाग नहीं लेता तथा यायाधीश मुकदमे की वायवाही में शीघ्रता लाने या तथ्यों के स्पष्टीकरण के उद्देश्य से फाई नाय नहीं करता है। यह मुद्दों और मुद्दालह का वाय है कि वे सभी तथ्यों का स्पष्ट करे। इस प्रथा के प्रतिकूल महादेशीय (यूरोप) देशों के यायाधीश मुकदमा की वायवाही तथा जिरह में खुलकर भाग लेते हैं।

(111) क्या मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की जाती है — मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा (adequate protection to the defendant) दी जाती है। फौजदारी मुकदम में, विशेष कर जहां सरकार एक दल की रहती है मुद्दालह बहुत कमजोर स्थिति में रहता है। इसलिए इसकी पर्याप्त चेष्टा की जाती है कि मुद्दानह को किसी प्रकार दिक्कत का सामना नहीं करना पए। इस उद्देश्य में गवाहों में ऐसे प्रश्न नहीं पूछे जाते हैं जिससे कोई स्पष्ट उत्तर निकल, पूवगलतियों को वायवाही के समय नहीं रखा जाता है, बिना वारंट के किसी को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है, अपराध के समय उस सम्बन्ध में कानून का हाना आवश्यक है और कानून की अज्ञानता तो अपराधी के लिए वरदान है। इस प्रकार अपराधी को हर तरह की सुरक्षा प्रदान की जाती है।

(114) क्या न्यायालय शीघ्रतापूर्ण उपचार प्रदान करता है — मुकदम की समुचित सुनवाई तथा व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा के अतिरिक्त ब्रिटिश यायालय शीघ्रतापूर्वक न्याय करत है। इसके विपरीत अमरिका भारत आदि देशों में बहुत दूर लगती है। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन में यायालय की काय विधि बहुत सरल तथा सीधी प्रकृति की है। उनका विकास पृथक पृथक न्यायालया द्वारा हुआ। फलतः, वे प्राविधिक की अपक्षा अधिक व्यावहारिक हैं। लेकिन अमरिका में यायिक वायविधिया विधायिका के प्रचलन का फल है। अतः वे अधिक प्राविधिक (technical) हैं तथा याय काय के लिए अयोग्य है। इंग्लैंड में शीघ्रतापूर्ण यायिक उपचार का माग में सिर्फ एक बाधा है — याय-व्यवस्था में विवेकीकरण का अभाव अथात अपील के तदन अवस्थित यायालयों में गुने जाने के कारण अधिक खर्च तथा अनुविधा का सामना करना पडता है।

(v) क्या न्यायालय सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है — प्राविधिक रूप में न्यायालय का दरवाजा सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है। कानून के समक्ष समानता तथा न्यायालय की कुण्डी खटखटाने के लिए समान अवसर अगरेजो के महत्त्वपूर्ण अधिकार हैं। लेकिन, व्यवहार में बात कुछ और है। अमेरिका की तरह इंग्लैंड में भी न्यायालय तथा वकील की फीस इतनी अधिक है कि आम जनता जल्दी न्यायालय जाने का साहस नहीं करती है। अतः, यह कहा जाता है कि न्यायालय सिर्फ धनिकों के रक्षक है। इस कमी को दूर करने की चेष्टा की गयी है। गरीबों को निःशुल्क न्याय देने के लिए कानून बनाये गये हैं वकीलों के सघों में भी गरीबों के मुकदमों की निःशुल्क परीक्षा की योजनाएँ चलायी हैं। फिर भी, गरीबों के लिए न्यायानय तक पहुँचना एक कठिन तथा दुस्साहसपूर्ण कार्य है।

उपयुक्त प्रश्नों के उत्तर से यह स्पष्ट होता है कि ब्रिटिश न्याय व्यवस्था बहुत सतोपजनक है। विश्व की सभी न्याय-प्रणालियाँ में यह सर्वश्रेष्ठ स्थान का दावा करता है। निष्पक्ष तथा शीघ्रतापूर्ण न्याय के लिए ब्रिटिश न्यायालय विश्व विख्यात है।

६ विधि का शासन

(Rule of Law)

विधि के शासन का अर्थ — ब्रिटिश संविधान की एक अद्वितीय दान है, 'विधि का शासन'। साधारण शब्दों में इसका तात्पर्य यह है कि इंग्लैंड का कानून ही देश का शासन करता है, न कि किसी व्यक्ति-विशेष की स्वेच्छा। कानून सर्वोच्च है तथा इसके सामने सभी बराबर हैं। लाड ह्यूवर्ट ने इसका अर्थ बतलाते हुए कहा है कि "व्यक्तियों के अधिकारों के निर्णय में मनमाने ढंग या ऐसे ही किसी अन्य प्रकार के ढंग के स्थान पर, जो कानून नहीं है, कानून की सर्वोच्चता स्वीकार की जाय।"¹ साधारणतः इसके तीन अर्थ हैं। प्रथमतः विधि ही सर्वोच्च है। स्वेच्छाचारिता नाम की कोई चीज नहीं है। देश का शासन विधि के अनुसार होना चाहिये। द्वितीयतः, प्रत्येक व्यक्ति, विधि के अधीन है तथा प्रत्येक व्यक्ति का कर्तव्य विधि का पालन है। तृतीयतः, विधि का शासन ससद् की सप्रभुता का आधार है। इसके अन्तर्गत शासन ससद् के माध्यम से सर्वसाधारण का दास है।

डायसी की व्याख्या — प्रो० डायसी ने विधि के शासन की सरम व्याख्या की है। उसके अनुसार इसके अन्तर्गत तीन विभिन्न परन्तु सजानीय विचार हैं। प्रथमतः, इसका अर्थ है कि न तो किसी को दण्ड दिया जा सकता है न किसी को शारीरिक कष्ट अथवा हानि पहुँचाई जा सकती है जब तक कि कोई व्यक्ति स्पष्टतः विधि के विरुद्ध आचरण न करे और वह विधि विरुद्ध आचरण देश के सामान्य न्यायालय में सिद्ध न हो जाय।² तात्पर्य यह कि इंग्लैंड में किसी व्यक्ति का तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता जबतक कि यह स्पष्ट रूप से सिद्ध न हो जाय कि उसने देश के किसी कानून को तोड़ा है। दूसरे शब्दों में, इस शासन के अन्तर्गत मनमाने ढंग से न तो किसी को जान ली जा सकती है, न किसी को

1 'The supremacy or dominance of Law, as distinguished from mere arbitrariness or some alternative mode which is not law of determining or disposing of the right of individual'

—Lord I. Ewart

2 'No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary court'

—A V Dicey

सम्पत्ति या स्वतंत्रता का अपहरण किया जा सकता है और, १ नियम व विरुद्ध किसी को कारागृह में रखा जा सकता है। इसके अतिरिक्त अभियाग की सुखी मुनवाई हानी है और अभियुक्त को अपने बचाव के लिए सफाई देने का पूरा अवसर दिया जाता है।

द्वितीयतः, विधि शासन का अर्थ यह है कि 'कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं बनिके प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ ही देश के सामान्य कानून में शामिल होता है तथा सामान्य ट्रिब्यूनलों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत रहता है। जो चीज एक आदमी के लिए कानून है, वह समस्त नागरिकों के लिए कानून है।'¹

दूसरे शब्दों में, देश का प्रत्येक नागरिक विधि के सम्मुख समान है और सभी के लिए एक ही प्रकार की विधि है। राजा, रक्त, अमीर, गरीब, ऊँच, नीच सभी विधि के समक्ष समान हैं। फ़ौज में सामान्य नागरिक तथा प्रशासन के अधिकारों के लिए अलग-अलग विधियाँ तथा न्यायालय हैं। लेकिन इंग्लैंड में आम जनता तथा नीचे से ऊपर तक सभी अधिकारियों के लिए एक ही विधि तथा न्यायालय हैं। यदि शासन के अधिकारी किसी व्यक्ति के साथ अत्याचार करते हैं अथवा विधि द्वारा दी गयी शक्तियों का दुरुपयोग करते हैं तो उनके विरुद्ध सामान्य न्यायालय में सामान्य विधि के अनुसार दावा किया जा सकता है। प्रत्येक सरकारी कर्मचारी प्रधान मंत्री से लेकर एक सिपाही एक साधारण नागरिक की तरह अपने अवैध कार्य के लिए उत्तरदायी है।

तृतीयतः, ब्रिटिश संविधान के सामान्य सिद्धांत उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं जिनमें न्यायालयों ने विज्ञाप अभियोगों में साधारण नागरिकों के अधिकारों को निश्चित किया है।² तात्पर्य यह है कि इंग्लैंड में नागरिकों की स्वतंत्रता का आधार न्यायिक निर्णय है। न्यायाधीशों ने व्यक्तिगत स्वतंत्रता की सुरक्षा में महत्वपूर्ण योग दिया है।

डायसी की व्याख्या की आलोचना — डायसी के विधि के शासन-सम्बन्धी विचारों की प्रबल आलोचना की गयी है। वेड, जेनिंग्स रॉल्मन आदि लेखकों ने उनके विचारों को त्रुटिपूर्ण बतलाया है।

(1) प्रथम व्याख्या—पहली व्याख्या के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि डायसी की व्याख्या स्वेच्छाकारी शक्ति (arbitrary power) और स्वविवेक की आलोचना अधिकार (discretionary authority) के भेद को स्पष्ट नहीं कर सका, अपितु उसने इन दोनों शब्दों को उलझा दिया। वस्तुतः स्वविवेक शक्तियों का अर्थ स्वेच्छाकारी शक्ति नहीं है। स्वेच्छाकारी शक्ति का अर्थ अनुत्तरदायी तथा अनियंत्रित शक्ति है। यह विधि के शासन का विरोधी है। लेकिन स्वविवेक शक्ति का प्रयोग आज अपरिहार्य है जैसा कि प्रदत्त व्यवस्थापना (Delegated Legislation) के व्यवहार से स्पष्ट है। यदि स्वविवेकी शक्ति का प्रयोग विधि से शासन के विरुद्ध है तो विधि से शासन के लिए किसी भी आधुनिक शासन-व्यवस्था में नहीं।

1 "No man is above law but that every man, whatsoever his rank, or condition is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of ordinary tribunals. What is law, legal rights and obligations—for one must hold equally as such for all citizens." —A V Dicey

2 "The general principle of the constitution are the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts." —Dicey

(ii) द्वितीय व्याख्या —डायमी का द्वितीय अर्थ भी सदिग्ध है। शासन के अधिकारियों के पास कतिपय विशेषाधिकार एव विमुक्तिया है, जिनसे सावजनिक अधिकारी लाभ उठा सकते हैं। अन्य समय राष्ट्रा की तरह इंग्लैंड भी अपने शासका तथा कूटनीतिक अधिकारियों को न्यायालयों की कार्यप्रणाली, मुकदमा आदि के सम्बन्ध में कतिपय विमुक्तिया प्रदान करते हैं। ऐसे भी उदाहरण हैं जिनमें आंतरिक आवश्यकताओं के कारण विशेष विमुक्तियाँ देनी पड़ी थी, जैसे—१९०६ ई० के ट्रेड डिस्प्यूट्स ऐक्ट (Trade Disputes Act) के अनुसार किसी व्यक्ति की शारीरिक या साम्प्रतिक हानि पर भी ट्रेड यूनियन के विरुद्ध अदालती कायवाही नहीं की जा सकती है। इसके अतिरिक्त आज प्रशासकीय विभागों का अपने क्षेत्र में यायादवों की तरह अन्तिम निणय देने का अधिकार दिया गया है, जैसे—गृहमंत्री विदेशियों को स्वदेश के नागरिक का अधिकार प्रदान कर सकता है। अन्य विभागीय मंत्री या अधिकारी स्वास्थ्य मंत्री, शिक्षा बोर्ड, व्यापार बोर्ड, यातायात मंत्री आदि यायालयों की तरह शगडा का निबटारा करते हैं। इस प्रकार प्रशासनिक शक्ति के बँटवारा के कारण विधि के शासन के सिद्धांत पर आज पर्याप्त मर्यादाएँ लग चुकी हैं।

(iii) तृतीय व्याख्या —डायमी केवल मौलिक राजनीतिक अधिकारों को स्वीकार करता है, जिनके लिए न्यायालयों की शरण ली जा सकती है। वह सविधियाँ स प्राप्त अधिकारों को ओर ध्यान नहीं देता है। आज तो सविधि का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है कि सामान्य विधि द्वारा प्रदत्त अधिकारों—व्यक्तिगत स्वतंत्रता का अधिकार, स्वरक्षा का अधिकार, विचार व्यक्त करने का अधिकार आदि को सविधि की शरण लेनी पड़ती है। सामान्य विधि का अंग होते हुए भी बंदी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) या आमानजनक लेख की विधि (Law of Habeas Corpus) को अधिनियमों का रूप दिया गया।

निष्कर्ष —निष्पक्ष, सँझातिक रूप में विधि के शासन की व्याख्या ठीक है, लेकिन परिवर्तित परिस्थितियों एव आवश्यकताओं के अनुसार उसमें कतिपय संशोधनों की आवश्यकता है। प्रथमतः, अनुत्तरदायी और स्वच्छाचारी अधिकार तथा प्रदत्त विधायन के ऊपर पर्याप्त नियंत्रण की आवश्यकता है। द्वितीयतः, स्वविवेकी शक्तियों के प्रयोग की सीमा निर्धारित कर देनी चाहिये। तृतीयतः, यदि किसी व्यक्ति-विशेष की विशेषाधिकार या उन्मुक्तियाँ मिलें तो वह स्वतंत्रता और निष्पक्ष न्यायालय द्वारा। चतुर्थतः, मौलिक अधिकारों का आधार सामान्य विधि होनी चाहिये। अन्ततः, शासनाखंड राजनीतिक दल का आचरण सौम्य तथा यायपूर्ण होना चाहिये।

७ प्रशासकीय न्याय-व्यवस्था (Administrative Justice)

अर्थ —मंत्रियों, विभागीय कर्मचारियों अथवा उच्च द्वारा मनानीत विवेक न्यायालयों द्वारा याय-प्रशासकीय को प्रशासकीय याय-व्यवस्था कहा जाता है। प्रायः प्रत्येक विभाग के मंत्री, उस विभाग के कर्मचारियों अथवा उच्च द्वारा सस्थापित न्यायालयों को किमी-न किमी कानून के अन्तर्गत न्याय-प्रशासन का अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार का प्रशासन मसद के विधि द्वारा नियमित होता है। उदाहरण स्वरूप शिक्षा विभाग का गैर-सरकारी स्कूलों तथा स्थानीय

अधिकारियों के बीच उत्पन्न मतभेदों का अन्तिम निणय करने का अधिकार है, यातायात मन्त्रालय विविध प्रकार के लाइसेंस देने के सम्बन्ध में अपील की सुनवाई करता है, स्वास्थ्य मन्त्रालय नगर की गद्दी बस्तियों के स्वामियों के सम्पत्ति अधिकार के सम्बन्ध में अपील सुनता है।

प्रशासकीय न्याय विभाग के मंत्री, किसी कर्मचारी अथवा मंत्री के द्वारा नियुक्ति ट्रिब्यूनल के द्वारा होता है।

प्रशासकीय न्याय का आवेदन सुनने के लिए प्रशासकीय अधिकारियां भी नियुक्ति मंत्री द्वारा की जाती है। प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Administrative Tribunals) के सदस्या भी नियुक्ति मंत्री के द्वारा ही होती है। प्रशासकीय अधिकारी तथा ट्रिब्यूनल मंत्रियों के द्वारा निर्मित आदेशों के अनुसार निणय करते हैं। प्रशासकीय अधिकारियों के निणय पर पुनर्विचार करने के लिए सम्बद्ध न्यायाधिकरण में अपील की जाती है। अनेक हालतों में इन ट्रिब्यूनलों का निणय अन्तिम होता है। अथवा उनके फैसलों के विरुद्ध अपील मंत्री द्वारा नियुक्त कमिश्नर या स्वयं मंत्री के पास की जाती है। राष्ट्रीय बीमा कानून के अन्तर्गत प्रथम सुनवाई एक प्रशासकीय अधिकारी द्वारा की जाती है। उसके निणय के पुनर्विचार के लिए मंत्री द्वारा नियुक्त स्थानीय न्यायाधिकरण (Tribunal) में अपील की जाती है और न्यायाधिकरण के फैसले के विरुद्ध कमिश्नर के पास अपील की जाती है जिसकी बहाली मंत्री स्वयं करता है। मंत्री का फैसला अन्तिम होता है। इस प्रकार प्रशासकीय न्याय के अन्तर्गत फैसला मंत्री स्वयं दे सकता है या किसी कर्मचारी अथवा न्यायाधिकरण की मदद ले सकता है। कभी-कभी मंत्री वादी प्रतिवादी के तक सुने बिना ही निणय दे सकता है। बहुत से कानूनों के सम्बन्ध में विभागों का ही निणय अन्तिम होता है। उसके विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती। केवल विधि की बातों पर ही सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

औचित्य — प्रश्न उठता है, प्रशासकीय न्याय का औचित्य क्या है? आज के लोक कल्याणकारी राज्य के अन्तर्गत सरकार को नई सामाजिक नीतियों को लागू करना पड़ता है। सम्भव है कि ये सामाजिक नीतियां प्रचलित तथा पुरानी मान्यताओं के प्रतिकूल हों। न्यायालय से यह आशा की जाती है कि वह न्याय के नाम पर नई नीतियों को लागू करने में गत्यावरोध पैदा करेगा। इस प्रकार की बाधा को आसका को दूर करने के लिए कार्यपालिका को विशेष शक्तियां सौंपना उचित समझा गया है। अतः प्रशासकीय विभागों को न्यायिक अधिकार सौंप दिया गया है जिससे वे नई सामाजिक नीतियों को शीघ्रता से तथा सुविधापूर्वक लागू कर सकें। प्रो० रॉबिन्सन ने चार परिस्थितियों में प्रशासकीय न्यायालयों का आवश्यक बताया है — (१) जब समाज कल्याण की कोई नवीन नीति लागू करना हो। (२) जब किसी नूतन क्षेत्र में शीघ्रतापूर्वक नवीन मायताएँ स्थापित करना हो। (३) जब नवीन अथवा स्थित मायताएँ सम्पूर्ण देश पर लागू करनी हों और सामान्यता (Consistency) तथा सामन्वयस्यता लाने की आवश्यकता हो तथा (४) जब निणय करने में विशेष ज्ञान, अनुभव अथवा विभागीय सूचना आवश्यक हो।^१

आलोचना

विपक्ष में तर्क — कुछ विद्वानों ने प्रशासकीय न्याय की तीव्र आलोचना की है। लार्ड हेवर्ट (Lord Hewert) ने 'नवीन निरकुशता' (New Despotism) में तथा सी० के० एलेन (C K Allen) ने 'नौकरशाही की विजय' (Bureaucracy Triumphant) में इसकी त्रुटियों की ओर सचेत किया है। किसन डाउन रिपोर्ट (१९५४) विभागीय कमचारियों की न्यायिक शक्ति द्वारा नागरिकों के अधिकारों की उपेक्षा तथा अपहरण का प्रमाण है। फाइनर ने अतिशयोक्तिपूर्ण शब्दों में कहा है कि "इंग्लैंड में एक ऐसी दोषपूर्ण प्रणाली (प्रशासकीय न्याय) विकसित हुई है जिससे व्यक्ति, जनता तथा अधिकारी के प्रति कभी भी गंभीर अध्याय हो सकता है। इसमें मिद्धातो की एकरूपता नहीं है और विधि के शासन के प्रतिकूल अनेक अनियमित विकास हुए हैं।"¹ प्रशासकीय न्याय के विरुद्ध प्रमुख आरोप यह है कि यह विधि के शासन (Rule of Law) के विरुद्ध इंग्लैंड में सदियों से विधि का शासन सरकार की स्वैच्छाचारिता के विरुद्ध ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण रहा है। प्रशासकीय अधिकारों को न्याय प्रशासन का कार्य सौंपना वास्तव में न्यायालयों पर प्रहार करना है तथा नागरिकों के हाथ से वायकारिणी के अनुचित अतिक्रमण तथा आक्रमण से रक्षा के साधन को छीन लेना है। प्रशासकीय न्याय की वायकारिणी की शक्ति अत्यधिक बढ़ जाती है जिसका वह दुरुपयोग कर सकती है। प्रशासकीय न्यायालयों से न्याय के अवहेलना का सदा डर बना रहता है क्योंकि

- (i) वे अपने निणय का कारण नहीं बताते,
- (ii) उनके निणय प्रकाशित नहीं होते,
- (iii) वे प्रायः सम्पूर्ण तथ्यों का संग्रह नहीं करते,
- (iv) कभी-कभी इनके सामने वकील का प्रयोग वर्जित रहता है
- (v) इन्हें जनता का पूर्ण विश्वास प्राप्त नहीं रहता,
- (vi) इनके सदस्यों की स्वतंत्रता, निष्पक्षता तथा नटस्थता सदिग्ध रही है,
- (vii) कभी-कभी उनके निणयों के विरुद्ध अपील नहीं की जाती, तथा
- (viii) वे साधारण न्यायालयों के समान आचरण नहीं करते।

पक्ष में तर्क — आधुनिक प्रगतिवादी राजनीति शास्त्रियों ने प्रशासकीय न्याय का जोरदार शब्दों में समर्थन किया है। प्रो० लॉस्की और प्रो० रॉटसन के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। प्रो० लॉस्की के शब्दों में 'सत्य तो यह है कि प्रो० डायसी और उनके ही शिष्य मुख्य न्यायाधीश हेवर्ट एलेन, कीटन, आदि की विधि राज्य सम्बन्धी धारणा तथा प्रशासकीय विधि के विरुद्ध उनका विरोधाभास, दोनों ही एक ऐतिहासिक काल की उन मान्यताओं पर आधारित थे जो मान्यताएँ अब नहीं रही हैं। उनका विधि राज्य एक ऐसे आणविक व्यक्तिवाद (atomic individualism) की अभिव्यक्ति था जिसमें राज्य

1 "England differs from a system which at any moment may result in serious injustice to the individual, the public, the official. There is no uniformity of principles, for the Rule of Law has been superseded by a number of sporadic and unregulated growth"

अधिकारियों के बीच उत्पन्न मतभेदों का अन्तिम निणय करने का अधिकार है, यातायात मंत्रालय विविध प्रकार के लाइसेंस देने के सम्बन्ध में अपीलों की सुनवाई करता है, स्वास्थ्य मंत्रालय नगर की गद्दी बस्तियों के स्वामियों के सम्पत्ति अधिकार के सम्बन्ध में अपीलें सुनता है।

प्रशासकीय न्याय-विभाग के मंत्री, किसी कर्मचारी अथवा मंत्री के द्वारा नियुक्ति ट्रिब्यूनल के द्वारा होता है।

प्रशासकीय न्याय का आवेदन सुनने के लिए प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति मंत्री द्वारा की जाती है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों (Administrative Tribunals) के सदस्यों की नियुक्ति भी विभागीय मंत्री के द्वारा ही होती है। प्रशासकीय अधिकारी तथा ट्रिब्यूनल मंत्रियों के द्वारा निर्मित आदेशों के अनुसार निणय करते हैं। प्रशासकीय अधिकारियों के निणय पर पुनर्विचार करने के लिए सम्बद्ध न्यायाधिकरण में अपील की जाती है। अनेक हालतों में इन ट्रिब्यूनलों का निणय अन्तिम होता है। अथवा उनके फैसले के विरुद्ध अपील मंत्री द्वारा नियुक्त कमिश्नर या स्वयं मंत्री के पास की जाती है। राष्ट्रीय बीमा कानून के अन्तर्गत प्रथम सुनवाई एक प्रशासकीय अधिकारी द्वारा की जाती है। उसके निणय के पुनर्विचार के लिए मंत्री द्वारा नियुक्त स्थानीय न्यायाधिकरण (Tribunal) में अपील की जाती है और न्यायाधिकरण के फैसले के विरुद्ध कमिश्नर के पास अपील की जाती है जिसकी बहाली मंत्री स्वयं करता है। मंत्री का फैसला अन्तिम होता है। इस प्रकार प्रशासकीय न्याय के अन्तर्गत फैसला मंत्री स्वयं दे सकता है या किसी कर्मचारी अथवा न्यायाधिकरण की मदद ले सकता है। कभी-कभी मंत्री वादी प्रतिवादी के तक सुने बिना ही निणय दे सकता है। बहुत से कानूनों के सम्बन्ध में विभागों का ही निणय अन्तिम होता है। उसके विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती। केवल विधि की बातों पर ही सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

औचित्य — प्रश्न उठता है, प्रशासकीय न्याय का औचित्य क्या है? आज के लोक कल्याणकारी राज्य के अन्तर्गत सरकार को नई सामाजिक नीतियों को लागू करना पड़ता है। सम्भव है कि ये सामाजिक नीतियाँ प्रचलित तथा पुरानी मान्यताओं के प्रतिकूल हों। न्यायालय से यह आशा की जाती है कि वह न्याय के नाम पर नई नीतियों को लागू करने में गत्यावरोध पैदा करेगा। इस प्रकार की बाधा को दूर करने के लिए कानूनपालिका को विशेष शक्तियाँ सौंपना उचित समझा गया है। जहाँ प्रशासकीय विभागों को अधिक अधिकार सौंप दिया गया है जिनमें वे नई सामाजिक नीतियों को शीघ्रता से तथा सुविधापूर्वक लागू कर सकें। प्रो० रॉबिन्सन ने चार परिस्थितियों में प्रशासकीय न्यायालयों को आवश्यक बताया है — (१) जब समाज कल्याण की कोई नवीन नीति लागू करना हो। (२) जब किसी नूतन क्षेत्र में शीघ्रतापूर्वक नवीन मापताएँ स्थापित करना हो। (३) जब नवीन अथवा स्थित मापताएँ सम्पूर्ण देश पर लागू करनी हों और सामान्यता (Consistency) तथा सामंजस्यता लाने की आवश्यकता हो तथा (४) जब निणय करने में विशेष ज्ञान, अनुभव अथवा विभागीय सूचना आवश्यक हो।^१

आलोचना

विपक्ष में तर्क — कुछ विद्वानों ने प्रशासकीय न्याय की तीव्र आलोचना की है। लार्ड हेवर्ट (Lord Hewert) ने 'नवीन निरकुशता' (New Despotism) तथा सी० के० एलेन (C K Allen) ने 'नौकरशाही की विजय' (Bureaucracy Triumphant) में इसकी त्रुटियों की ओर संकेत किया है। किसन डायसन रिपोर्ट (१९५४) विभागीय कर्मचारियों की न्यायिक शक्ति द्वारा नागरिकों के अधिकारों की उपेक्षा तथा अपहरण का प्रमाण है। फाइनर ने अतिशयोक्तिपूर्ण शब्दों में कहा है कि "इंग्लैंड में एक ऐसी दोषपूर्ण प्रणाली (प्रशासकीय न्याय) विकसित हुई है जिससे व्यक्ति, जनता तथा अधिकारी के प्रति कभी भी गंभीर अध्याय हो सकता है। इसमें मित्रता की एकपक्षता नहीं है और विधि के शासन के प्रतिकूल अनेक अनियमित विकास हुए हैं।"¹ प्रशासकीय न्याय के विरुद्ध प्रमुख आरोप यह है कि यह विधि के शासन (Rule of Law) के विरुद्ध इंग्लैंड में सदियों से विधि का शासन सरकार की स्वच्छाचारिता के विरुद्ध ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण रहा है। प्रशासकीय अधिकारों को न्याय प्रशासन का वायु सौंपना वास्तव में न्यायालयों पर प्रहार करना है तथा नागरिकों के हाथ से वायुकारिणी के अनुचित अतिव्रमण तथा आक्रमण से रक्षा के साधन को छीन लेना है। प्रशासकीय न्याय की वायुकारिणी की शक्ति अत्यधिक बढ़ जानी है जिसका वह दुरुपयोग कर सकती है। प्रशासकीय न्यायालयों से न्याय के अवहेलना का सदा डर बना रहता है क्योंकि

- (i) वे अपने निर्णय का कारण नहीं बताते,
- (ii) उनके निर्णय प्रकाशित नहीं होते,
- (iii) वे प्रायः सम्पूर्ण तथ्यों का समग्र नहीं करते,
- (iv) कभी-कभी इनके सामने वकीलों का प्रयोग वर्जित रहता है,
- (v) इन्हें जनता का पूर्ण विश्वास प्राप्त नहीं रहता,
- (vi) इनके सदस्यों की स्वतंत्रता, निष्पक्षता तथा नदस्थता मद्दिग्ध नहीं है,
- (vii) कभी-कभी उनके निर्णयों के विरुद्ध अपील नहीं की जाती, तथा
- (viii) वे साधारण न्यायालयों के समान आचरण नहीं करते।

पक्ष में तर्क — आधुनिक प्रगतिवादी राजनीतिज्ञ शास्त्रियों ने प्रशासकीय न्याय का जोरदार शब्दों में समर्थन किया है। प्रो० लॉस्की और प्रो० रॉडसन के नाम विशेष रूप में उल्लेखनीय हैं। प्रो० लॉस्की के शब्दों में "सत्य तो यह है कि प्रो० डायसन और उनके ही शिष्य मुख्य न्यायाधीश हेवर्ट एलेन, कीटन, आदि की विधि राज्य सम्बन्धी धारणा तथा प्रशासकीय विधि के विरुद्ध उनका विरोधाभास, दोनों ही एक ऐतिहासिक काल की उन मान्यताओं पर आधारित थे जो मान्यताएँ अब नहीं रही हैं। उनका विधि राज्य एक ऐसे आणविक व्यक्तिवाद (atomic individualism) की अभिव्यक्ति था जिसमें राज्य

1 "England differs from a system which at any moment may result in serious injustice to the individual, the public, the official. There is no uniformity of principles, for the Rule of Law has been superseded by a number of haphazard and unregulated growth."

तथा व्यक्ति को एक दूसरे का विरोधी माना जाता था और यह आशा की जाती थी कि सामान्य कानून के कुछ शाश्वत (eternal) सिद्धांतों के आधार पर एक निष्पक्ष न्यायालय उनके बीच सतुलन रखेगा। परन्तु वास्तविकता यह है कि यह शाश्वत सिद्धांत सम्पत्ति स्वामियों को राज्य-हस्तक्षेप से बचाने के उपाय मात्र थे। लेकिन वक्त मान काल में राज्य के कार्य क्षेत्र में सम्बन्ध में समाजवाद तथा लोक-व्यापककारी सिद्धान्त व्यक्तिवाद का स्थान ले लिया जिससे अनुसार धर्मनिरपेक्ष तथा समाज के हित में राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक हो गया है। फलतः राज्य का उत्तरदायित्व बढ गया है और उत्तरदायित्व का निर्भार के लिए उमरे अनुपात में धर्मनिरपेक्ष भी आवश्यक है। प्रशासकीय न्याय की शक्ति इसी दिशा में एक अनिवार्य कदम है। लॉस्की ने ही आगे कहा है कि प्रशासकीय न्यायालयों की कार्य विधि भन्ने ही साधारण न्यायालयों से भिन्न होती है, परन्तु वैयक्तिक अधिकारों की रक्षा करने में वे उनमें बराबरी विवेकशील नहीं होते। प्रशासकीय न्यायालयों के अन्तर्गत जिन विषयों की अपील होती है वे टेक्नीकल विषय होते हैं। जितने बार् में प्रशासकीय न्यायालय साधारण न्यायालयों में अधिक न्यायसंगत निणय दे सकते हैं। इनके अलावे यह विचार भी भ्रममूलक है कि प्रशासकीय न्याय-विधि राज्य में प्रतिकूल है। वस्तुतः विधि राज्य की कमियाँ को यह दूर करता है। साधारण न्यायालय के न्यायाधीशों का विषय का विशेष ज्ञान तथा अनुभव नहीं रहता है, वैयक्तिक सिद्धांतों का अधिकांश भाग इतना बढा रहता है कि नयी परिस्थितियों के अनुकूल उमरे मोड़ना कठिन हो जाता है इसकी प्रक्रिया जटिल तथा दायपूर्ण होती है इस प्रकार के न्याय में जनता को खर्च अधिक पड जाता है, तथा न्यायालयों कार्य के बोझ से दब रहते हैं। प्रशासकीय न्याय इन दोषों में मुक्त है। यह बढना भी गलत है कि मंत्री तथा उसके कमचारी स्वाधीन तथा स्वच्छाचारि होते हैं। वस्तुतः मंत्रिभ्रमण ससद के प्रति व्यक्तिगत तथा मामूहिक रूप में उत्तरदायी होते हैं। उनमें जनता का भी नियंत्रण रहता है। प्रशासकीय कमचारियों के विना विभागीय मंत्री जवाबदेह होते हैं। अतः ससद तथा जनता का उनपर अप्रत्यक्ष नियंत्रण रहता है। अन्त में, प्रशासकीय न्यायालयों की प्रक्रिया सरल होती है, कम खर्च और कम समय में निणय होता है, विभागों को न्याय के हेतु हर प्रकार की सचिन ज्ञान सामग्री (information) मिल जाती है, तथा न्याय प्रशासन में विशेष ज्ञान तथा अनुभव का सहारा लिया जाता है —

निष्कर्ष — प्रशासकीय न्याय के प्रशासन में सुधार लाने के लिए कई बार चेष्टा की गयी है। सन् १९२९ ई० में इस उद्देश्य से स्थापित समितियों ने सुझाव पेश किये। प्रो० लास्की ने सुझाव दिया है कि प्रशासकीय न्याय का कार्यकारण ऐसा हो कि प्रशासकीय अधिकारी अपने ऊँचे अधिकारियों के दबाव में न आवें, न्यायालयों की कार्य-प्रणाली निष्पक्ष तथा न्यायपूर्ण हो और विभाग अपने क्षेत्राधिकार को स्वयं निश्चित न करें। प्रो० रॉबिन्सन भी इस सम्बन्ध में कतिपय सुझाव दिये हैं जैसे— न्याय प्रशासन का दायित्व केवल निश्चित न्यायाधिकरण को सौंपा जाय, न्यायाधिकारियों की नियुक्ति विशेष न्यायाधिकरण के लिए मंत्री द्वारा हो, मौखिक रूप से तर्क देने की व्यवस्था हो, निणय नियमित रूप से प्रकाशित हो, गवाह या किसी प्रपत्र को न्यायाधिकरण की मागपर उपस्थित किया जाय, न्यायाधिकरणों के सदस्यों की नियुक्ति के सम्बन्ध में आवश्यक ज्ञान और अनुभव पर बल देना चाहिये, तथा कभी कभी उच्चतर प्रशासकीय न्याय में निम्नस्तरीय न्यायाधिकरण के फैसले के विरुद्ध अपील करने की व्यवस्था हो।

इंग्लैंड में विधि का शासन है। बहा तीन प्रकार की विधियाँ प्रचलित हैं—सामान्य विधि, न्याय-शासना विधि तथा संविधि। ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं। (i) एक रूपता का अभाव, (ii) प्रशासनिक न्यायालय का अभाव, (iii) इंग्लैंड और वेल्स में न्यायालयों का समन्वय, (iv) न्यायाधिक पुनर्विलोकन की प्रथा का अभाव (v) न्यायालयों की स्वतन्त्रता, (vi) नागरिक स्वतन्त्रता का संरक्षण (vii) ज़री प्रथा, (viii) न्यायालय की प्रवीणता तथा (ix) बकीलों की प्रथा।

न्यायालय दो प्रकार के होते हैं—फौजदारी न्यायालय और दीवानो न्यायालय।

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था निष्पक्षता, प्रवीणता तथा कार्यपरायणता के लिए विख्यात है। न्यायालयों की कार्य प्रणाली तथा वातावरण गम्भीर है। न्यायाधीश एक पंच के रूप में कार्य करता है अवेपक के रूप में नहीं। मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की जाती है। ब्रिटिश न्यायालय शीघ्रतापूर्वक न्याय करते हैं। न्यायालय का दरवाजा सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है।

ब्रिटिश संविधान की एक अद्वितीय देन है, विधि का शासन। इसका अर्थ है विधि सर्वोच्च है, प्रत्येक व्यक्ति का कर्तव्य विधि का पालन करना है और विधि का शासन संसद् की संप्रभुता का आधार है। परिवर्तित परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार विधि के शासन की व्याख्या में कतिपय संशोधन की आवश्यकता है।

इंग्लैंड में भी प्रशासनिक विधि का प्रचलन है।

प्रश्न

- 1 Discuss the different kinds of laws regulating the community life of England
(उन विभिन्न प्रकार के कानूनों का वर्णन करें जो ब्रिटेन के सामुदायिक जीवन को नियमित करते हैं।)
- 2 Point out the main features of judicial system in England
(ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन करें।)
- 3 How is judiciary organised in Civil and Criminal Courts in England ?
(P U 1951 A)
(इंग्लैंड के दीवानो और फौजदारी न्यायालयों का संगठन कैसे होता है ?)
- 4 Is the judicial administration satisfactory in England ?
(क्या इंग्लैंड में न्यायिक व्यवस्था सतोपजनक है ?)
- 5 "The British judicial system is regarded to be the most efficient and excellent system" Justify this statement and explain the reason for the high quality of British justice
(“ब्रिटिश न्याय व्यवस्था सर्वोत्तम व्यवस्था समझी जाती है।” इस कथन की समीक्षा करें और ब्रिटिश न्यायाधीशों के सद्गुणों के कारण बतावें।)

- 6 "The Rule of Law is a distinctive characteristic of the English Constitution" (Dicey) Explain

(Agra U 1944, Allahabad U '42, '51, Nag U '43)

(“विधि का शासन ब्रिटिश सविधान का एक विशिष्ट लक्षण है।” इस कथन का व्याख्या करें।)

- 7 What do you understand by the term "Rule of Law" Compare the Rule of Law in England with the Administrative Law in France

[B U 1953 S, '58 A, R U '62 S, Ravishanker Univ B A (Pre) 1965]

(विधि के शासन से आप क्या समझते हैं? ब्रिटिश विधि के शासन और फ्रांसीसी कानून की तुलनात्मक विवेचना करें।)

- 8 What is meant by 'Rule of Law'? How far it does not guarantee the rights of the people? [Vikram Univ B A, (Part II), '62, '64]

(‘कानून के राज्य’ का क्या अर्थ है? यह नागरिकों के अधिकारों का कहा तक सुरक्षित रखता है?)

"A realistic survey of the British Constitution today must begin and end with parties and discuss them at length in the middle"

—Jennings

१२

दल-पद्धति

(Party System)

- १ राजनीतिक दलों का महत्त्व ।
- २ ब्रिटिश राजनीतिक दलों के कार्य— मतदाताओं की दूरी को कम करना, सदस्यों की बहाली और उदासीनता को दूर करना, जनता को शिक्षा देना, नीति निश्चित करना, प्रवृत्ताओं, नेताओं तथा उम्मीदवारों का चयन, अनुशासन का पालन करवाना, राजनीतिक उत्तरदायित्व ।
- ३ ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रकृति— द्विदल प्रथा, वे-ट्रीकरण, अनुशासन, दल साहचर्य, नेता का महत्त्व, ससद्-सदस्य पर नियन्त्रण, वृग प्रवृत्ति, शूट-प्रथा तथा अवलम्बन का अभाव, निरंतर काम-शीलता, सम्भार और क्रिश्चियन प्रवृत्ति ।
- ४ ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का
अभ्युदय—प्रारम्भ, अनुदार दल और उदार दल का
अभ्युदय, मजदूर दल का अभ्युदय ।
- ५ ब्रिटिश राजनीतिक दलों के उद्देश्य
और संगठन—अनुदार दल, उदार दल, मजदूर दल,
साम्यवादी दल ।

१ राजनीतिक दलों का महत्त्व

(Importance of Political Parties)

राजनीतिक दल प्रजातंत्र की आधारशिला है। दोनों में अत्यन्त घनिष्ठ सम्बन्ध है। दलों के अभाव में प्रजातंत्र जीवित नहीं रह सकता है। उह "प्रजातंत्र का प्राण" ^१ कहा गया है। वे सामान-व्यवस्था के अभिन्न अंग हैं। उह "सरकार का चतुर्थ अंग" ^२ कहा गया

१ "Party system is the life blood of democracy"

२ "Fourth organ of the Government"

है। वस्तुतः राजनीति दलों के अभाव में लोकतन्त्र की सफलता सम्भव नहीं हो सकती। इसीलिए लोकतन्त्रीय शासन का दलीय शासन (Party Government) कहा गया है। "जनतन्त्रात्मक यंत्र के चक्र चालन में" ह्यूवर के शब्दों में, "राजनीतिक दल उपस्तेहन तेल के तुल्य हैं।" 1 मुनरो के शब्दों में, "जनतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का दूसरा नाम है। विश्व के इतिहास में कभी भी ऐसी स्वतंत्र सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दल का अस्तित्व न हो।" 2

प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र (Representative democracy) के विकास में राजनीतिक दलों की अनिवार्यता अत्यधिक बढ़ गयी है। प्रतिनिधियों का चुनाव जनता करती है। लेकिन जबतक राजनीतिक दल नहीं रहें तबतक जाता यह न समझ पायगी कि वह किसे अपना प्रतिनिधि चुने और किस नहीं। वे अपने दल के उम्मीदवारों का चुनाव में खड़ा कर जनता को यह मौजा देते हैं कि वह अपना योग्य प्रतिनिधि चुने। राजनीतिक दल नहीं रहे तो मतदाता अपना मत बिना किसी सावधि-विचार के किसी को भी दे देंगे। इसीलिए फाइनेरन कहता है कि राजनीतिक दल अमूर्त मतदाताओं का मूर्त रूप देते हैं। उसी के शब्दों में "दलों के बिना मतदाता या तो नपुंसक हो जायेंगे या विनाशकारी जो ऐसी असम्भव नीतियों का अनुमान करेंगे जिसे राजनीतिक यंत्र ध्वस्त हो जायेंगे।" 3 लावेल के कथनानुसार किसी महान् राष्ट्र में सम्पूर्ण जनता द्वारा सरकार की चारणा निस्सन्देह एक मनगलत कल्पना है क्योंकि जहाँ कहीं मताधिकार विस्तृत है, वहाँ दलों का अस्तित्व निश्चिन्त है और नियंत्रण वास्तविक रूप में उस दल के हाथों में होगा जिसका बहुमत होगा। इस सिलसिले में राजनीतिक दलों का मुख्य कार्य निर्वाचक मण्डल का प्रभावित करना, निर्वाचन में प्रत्याशी खड़ा करना, अपने उद्देश्यों एवं कार्य-योजना का प्रचार करना तथा निर्वाचन में जीतकर सरकार का निमाण करना है। इस प्रकार यदि राजनीतिक दल संगठित न हों तो प्रतिनिधिमूलक सरकार का चलना कठिन होगा। इसीलिए राजनीतिक दलों को 'अदृश्य सरकार (Invisible Government)' कहा गया है। मैकाइवर के शब्दों में राजनीतिक दलों के अभाव में न तो सिद्धान्तों की संगठित अभिव्यक्ति ही हो सकती है और न नीतियों का उचित विकास ही और न नियंत्रित रूप से ससदीय चुनाव के वैधानिक उपायों अथवा मान्य सस्थाओं का सहारा ही लिया जा सकता है जिसके द्वारा राजनीतिज्ञ अपनी शक्ति को बनाये रखने या प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं।" 4 इस प्रकार प्रजातंत्र का व्यावहारिक बनाने के लिए राजनीतिक दलों का अस्तित्व बड़ा अनिवार्य है।

1 "Political parties are the lubricating oil in the wheels of democratic machinery"
—Huber

2 "All popular government is party government. There has never been at any time in the world's history a free government in which political party will not exist and function."
—Munro

3 "Without parties an electorate would be either impotent or destructive by embarking on impossible policies that would only wreck the political"
—Finer

राजनैतिक दल प्रजातंत्र में शिक्षा के साधन हैं। ये जनता का विभिन्न प्रकार से राजनैतिक शिक्षा प्रदान करते हैं। ये जनता का सामाजिक प्रश्नों एवं समस्याओं के प्रति जागरूक रहने की शिक्षा देते हैं। ये जनता के समक्ष हर समस्या के विभिन्न तथा विरागी पहलुओं का रखत हैं जिसे जनता का राजनैतिक समस्याओं का ज्ञान प्राप्त होता है। उनमें राजनीतिक चेतना आती है। प्रजातंत्र की सफलता के लिए एक स्वस्थ और चेतनशील राजनैतिक वातावरण की आवश्यकता है। ऐसा वातावरण केवल राजनैतिक दल में ही कायम कर सकते हैं। राजनैतिक दल प्रजातंत्र के एक आवश्यक तत्व, जनमत के निर्माण में भी सहायक हात हैं। ये जनमत का निर्माण, प्रकाश और विकास करते हैं। मतदान एवं निर्वाचन के समय ये राज्य के नागरिकों को राजनैतिक साहित्य प्रदान करते हैं उनमें ज्ञान के प्रति जागरूकता उत्पन्न करते हैं और उनको राजनैतिक कर्तव्य का बोध कराते हैं।

प्रजातंत्र में विभिन्न विरोधी दलों का अस्तित्व इसलिए भी अनिवार्य है कि सत्तामंडल दल की विफलता के बाद सत्ता को सम्हालने के लिए वे आगे बढ़ जायें। बहुमत दल शासन चलाता है तथा विरोधी दल उसकी आलोचना कर उसे सचेत करता है। राजनैतिक दल विभिन्न स्वार्थों तथा हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। जनता इन्हीं दलों के माध्यम से अपनी कठिनाइयों को सरकार तक पहुँचाती है। इस प्रकार सरकार तथा जनता के बीच दल कड़ी का काम करते हैं। ये सरकार तथा जनता के बीच सामंजस्य स्थापित करते हैं। यह तभी हो सकता है जब जनता की इच्छा को सरकार जाने तथा उसके अनुसार कार्य करने का प्रयास करे। राजनैतिक दल जनता और सरकार के बीच सामंजस्यपूर्ण स्थिति बनाय रखने में एक कड़ी का काम करते हैं। इसके अतिरिक्त राजनैतिक दलों के द्वारा जनता सरकार पर नियंत्रण रखती है। प्रजातंत्र में यदि सरकार पर जनता का नियंत्रण न रहे तो प्रजातंत्र सफल नहीं हो सकता। नियंत्रण को व्यावहारिक रूप देने का सर्वोत्तम माध्यम राजनैतिक दल ही है।

शक्ति पृथक्करण पर आधारित शासन प्रणाली में दल शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्यता, परस्पर सहयोग एवं एकता उत्पन्न करने हैं। ब्रिटेन में जहाँ शक्ति पृथक्करण नहीं है, राजनैतिक दल मंत्रिमण्डल को समझ के नियंत्रण करने में समर्थ बनाते हैं। आज की प्रतिनिधिमूलक सरकार का सार यह है कि सरकार और समझ दोनों पर दल का प्रभुत्व रहता है दुबजर ने लिखा है ' "विधानमंडल तथा कार्यपालिका, सरकार तथा संसद केवल संवैधानिक आवरण हैं। वास्तव में शक्ति का उपयोग दल करता है।"

प्रजातंत्र की सफलता की एक प्रमुख शक्ति वैयक्तिक स्वतंत्रता की रक्षा है। इसकी पूर्ति का मुख्य साधन राजनैतिक दल है। विरोधी राजनैतिक दल गणक दल का नियंत्रित कर दण को एक दल की निरकुशता से बचाता है। दलों के माध्यम से ही जनता समुचित रूप से अपने विरोध को अभिव्यक्त कर सकती है। प्रो० लॉस्की के शब्दों में "राजनैतिक दल देश में कैसरशाही से हमारी रक्षा करने के सर्वोत्तम साधन हैं।" लार्ड ब्राइस ने भी कहा है कि कोई भी स्वतंत्र देश इसके बिना नहीं रह सकता है।

1 "The parties are our best defence against the growth of Caesarism in the country" —Laski

अतः, किसी भी प्रकार की शासन-व्यवस्था क्या न हो, दला के अभाव में सरकार का सुगम संचालन नहीं हो सकता। जव्यथात्मक पद्धति की सरकार हो या ससदात्मक पद्धति की, पूँजीवादी व्यवस्था हो या समाजवादी, प्रजातंत्र हो या अधिनायकतंत्र सरकार के आधार राजनीतिक दल ही हैं। मेरियम न ता दना को सरकार की "पूर्वक मन्थ्या" कहा है क्योंकि वे अधिकारियों के चुनाव, सांख्यिक नीति के निर्धारण तथा सरकार के संचालन और उसकी आलाचना करने में महायत्न प्रदान करते हैं। दला की इस महत्वपूर्ण स्थिति के बावजूद मानसवादी विचारका का कहना है कि साम्यवाद की अवस्था में तो राज्य रहगा और न राजनीतिक दल ही। आज के मर्यादावादी दल विहीन सरकार (Partyless Government) की चर्चा करते हैं। लेकिन ये विचारधारणें जिन आदम सामाजिक अवस्था की बात करती हैं, वह पूर्णतः वास्तविक है। भविष्य में जो कुछ हा, कम से कम आधुनिक प्रजातंत्र में राजनीतिक दल प्राणवायु के समान हैं।

विशेषकर राजनैतिक दल ब्रिटिश शासन प्रणाली के मूलाधार हैं। यह कहना अनुचित न होगा कि ब्रिटिश संविधान के विकास में राजनैतिक दला का प्रमुख हाथ रहा है। प्रजातंत्र के विकास के साथ साथ राजनैतिक दलो का भी संगठन हुआ और मनाधिकार के प्रसार के साथ-साथ यह संगठन अधिकाधिक जटिल, सुदृढ़ एवं अनुपासनबद्ध होता गया। ब्रिटिश शासन की समदीय विशेषताओं के सफल संचालन में राजनीतिक दला का मुख्य हाथ है। आम चुनाव मंत्रिमंडल का, गठन एवं कार्यकरण, मसद की वापस-वापसी का संचालन, मरकारी नीतिया का निर्धारण, जनता का शासन पर नियंत्रण आदि समदीय विशेषताओं की अभिव्यक्ति दलीय व्यवस्था के माध्यम से ही होती है। वहा साम्राज्यी की सरकार (Her Majesty's Government) दल की सरकार है और विरोधी दल साम्राज्यी का विरोधी दल (Her Majesty's Opposition) है। इंग्लैंड में राजनैतिक दलो का यद्यपि कोई वैधानिक अस्तित्व नहीं है तथापि उनके अभाव में अग्रेसरी शासन-व्यवस्था का समस्त स्वरूप ही बदल जायगा और इसरी जनेवा परम्परायें तथा अभिमतमक नष्ट हो जायेंगी। जेनिंग्स ने ठीक ही कहा है कि "यदि ब्रिटिश संविधान का यथार्थ निरूपण अथवा परीक्षण किया जाय तो यही कहना पडेगा कि वह दलो से प्रारम्भ होता है और दलो में समाप्त हो जाता है और प्रारम्भ तथा समाप्ति के बीच में भी राजनीतिक दलो का ही विवेचन होता है।"¹

२ ब्रिटिश राजनीतिक दलो के कार्य (The Function of British Parties)

ब्रिटिश राजनीतिक दलो की महत्ता उनके विविध कार्यों में है। देश के राजनीतिक जीवन में अनेक उपयोगी कार्य करते हैं। इन कार्यों का अध्ययन शीघ्र के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(1) मतदाताओं की दूरी व राजनीति के मतदाताओं को एक सूत्र में जोड़ते हैं। वे मतदाताओं की अपार संख्या के कारण उनका एक-दूसरे को जानने के लिए र होते,

¹ 'A realist end with parties and the to and a e'

वे पृथक्-पृथक् मत देते। इस प्रकार वे सगठित रहते हैं और फलस्वरूप राष्ट्र के राजनीतिक जीवन पर उसका कोई प्रभाव नहीं पड़ता है। लेकिन, राजनीतिक दलों ने मतदाताओं को सगठित किया है, निश्चित सिद्धांत तथा कार्यक्रम उनके सामने रखकर उन्हें विभिन्न समूहों में सगठित किया है। इस प्रकार राजनीतिक दलों ने मतदाताओं को सगठित किया है, उनको एकता प्रदान की है तथा उनके राजनीतिक प्रभाव को बढ़ाया है।

(ii) सदस्यों की बहाली और उदासीनता को दूर करना —प्रत्येक राजनीतिक दल के सदस्य होते हैं। अधिकतम सदस्यता ही दल की ताकत की पहचान है। सभी दल यह कोशिश करते हैं कि अधिक-से-अधिक व्यक्तियों को सदस्य बनाया जाय। सदस्य दल के अनुयायी होते हैं। वे दल के कार्यक्रम को लोकप्रिय बनाते हैं तथा चुनाव में अधिक-से-अधिक मत जीतने का प्रयत्न करते हैं। इन सदस्यों का एक प्रमुख कार्य है, जनता को उदासीनता को दूर करना। सदस्य जनता में उत्साह भरते और उन्हें राजनीति में भाग लेने के लिए उकसाते हैं।

(iii) जनता को शिक्षा देना —राजनीतिक दलों का एक प्रमुख कार्य जनता का राजनीतिक शिक्षा देना है। इस कार्य को दल की स्थायी शाखाएँ करती हैं और केन्द्रीय दल उनको इस कार्य में सहायता पहुँचाता है। राष्ट्रीय नेताओं, सभाओं, रेडियो, टेलिविज़न आदि के द्वारा राजनीतिक दल जनता का शिक्षित करते हैं। यही शिक्षा प्रजातन्त्र का आधार है।

(iv) नीति निश्चित करना —राजनीतिक दलों का एक अन्य कार्य नीति निर्धारण करना है। प्रत्येक दल की अपनी-अपनी नीति होती है और उस नीति को लागू करने के लिए कार्यक्रम होता है। दल की शाखाएँ कार्यक्रमों के अन्तर्गत नीति के सम्बन्ध में सलाह देती हैं और राष्ट्रीय अधिवक्ताओं द्वारा दल की नीति को अन्तिम स्वीकृति दी जाती है।

(v) प्रवक्ताओं, नेताओं तथा उम्मीदवारों का चयन —प्रत्येक दल प्रवक्ताओं, नेताओं और उम्मीदवारों का चयन (Selection of spokesmen, leaders and candidates) करता है। प्रवक्ताओं और नेताओं के बिना कोई दल नहीं चल सकता है, क्योंकि नेताओं के व्यक्तित्व में प्रभावित होकर जनता दल का अनुसरण करती है। दल के सर्वोच्च नेता का तो इतना अधिक महत्त्व है कि उसके व्यक्तित्व पर ही चुनाव खड़ा जाता है। यहाँ भी जाना है, 'जनता किसी दल को नहीं, बल्कि भावी प्रधानमन्त्रियों को मत देती है।

(vi) अनुशासन का पालन करवाना —राजनीतिक दलों का एक महत्वपूर्ण कार्य यह भी है कि वे दल के सदस्यों तथा दल की सहायता में चुने गये सदस्य मण्डलों को अनुशासन रखें तथा उन्हें दल की नीति और कार्यक्रम में विचलित न होने दें। अनुशासन का पालन करने के लिए दल के अपने अलग यंत्र होते हैं —जैसे मण्डल में दल-गोष्ठियों के माध्यम से निगरानी रखने तथा शास्ता बनाने हैं।

(vii) राजनीतिक उत्तरदायित्व —राजनीतिक दलों का सबसे प्रमुख कार्य राजनीतिक उत्तरदायित्व का होना है। दल विशेष नीति को अपनाते हैं। जिसकी स्वीकृति जनता द्वारा मिलती है। वे चुनाव-काल में उस नीति को कार्यरूप देने की प्रतिज्ञा करते हैं। कामगारों होने पर वे उगरे हुए कानून बनाते तथा प्रशासनिक और वैज्ञानिक नीतियों का गठन करते हैं। मोक्ष तथा बहुमत प्राप्त करने के यत्न तथा मण्डल के मतदाताओं में सम्बन्ध स्थापित

कर सरकार में अपनी नीति का अनुकरण करवाता है। यदि दल ससद् म मन्त्राट् के विराधी दल (His Majesty's Opposition) के रूप में आता है तो उसका उत्तरदायित्व बदल जाता है जिस वह सरकार की आलोचना, विरोध तथा सुझावा द्वारा पूरा करता है।

३ ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रकृति—तुलनात्मक अध्ययन

(The character of the British Party System—a comparative study)

(1) द्विदल प्रथा - ब्रिटिश दल-प्रथा की सबसे प्रमुख विशेषता द्विदल-व्यवस्था (Two party system) है। ब्रिटेन में सदा दो दल रहे हैं। जब कभी भी तीसरे दल का जन्म हुआ है, मतदाताओं ने चुनाव में एक दल का समाप्त कर दिया है। प्रारम्भ में 'द्विग' और टोरी' फिर अनुदार दल और उदार दल तथा आजकल अनुदार दल और मजदूर दल है। १८२२ ई० में गिलबट ने लिखा था, "यह विधि का कैसा विधान है कि इस देश में जो भी छोटा बालक या छोटी बालिका पैदा होती है और जीवित रहती है, वह या तो छोटा उदार दलीय अथवा अनुदार दलीय बालक या बालिका होती है।"¹ यद्यपि गिलबट का ध्यान 'छोट छोटे दला की ओर नहीं गया था, फिर भी उसका कथन सारत ठीक था। प्रारम्भ से ही इंग्लैंड में प्राकृतिक प्रवृत्ति द्विदल पद्धति की ओर है। निस्सन्देह १९१० ई० के सामान्य निर्वाचन में ११ संगठित दला या दलीय समूहों ने भाग लिया था, परन्तु उनकी खूबी क्रिकेट की टीम के खिलाड़ियों के समान थी जिसमें मानो आरम्भिक दो खिलाड़ियों ने खूब रन बनाए थे, ओपनिंग पेयर के बाद जो प्रथम विकेट गिरा उसने थोड़े रन बनाये थे, उसके बाद एक खिलाड़ी आहत होने के कारण मैदान में उतरा ही नहीं था और अन्य खिलाड़ियों ने शून्य रन बनाए थे।"²

अमेरिका में भी द्वि दलीय प्रथा है, किन्तु फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था है। इसका कारण यह है कि अंगरेज स्पष्ट बहुमतवादी सरकार तथा बृहत् राजनीतिक जीर अधिक आधारों पर अवस्थित राजनीतिक दलों के पक्ष में है। यों तो साम्यवादी दल और उदारदल जैसे छोटे छोटे दल हैं लेकिन उनका स्थान नगण्य है। फ्रांस में पंचम गणतंत्र की स्थापना के पश्चात् छोट छोटे दला यानी गुटा का अन्त हुआ है और दगल दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है।

द्विदल-पद्धति के प्रचलन के अनेक कारण दिये जाते हैं। प्रथम, अंगरेजी भाषा भाषा दशा के नाग अव्यावहारिक सिद्धांतवादी नहीं है बल्कि वायमाध्य तथा व्यावहारिक होते हैं। व तक तथा सिद्धांत की अधिक चिन्ता नहीं करते। चूँकि द्विदलीय प्रथा ब्रिटिश सर्वधानिक व्यवस्था के उपयुक्त थी इसलिए वहाँ उसी का विकास हुआ। 'तीसरे' दल के विकास का ब्रिटेनवासियों ने अभी भी प्राप्साहन नहीं दिया। द्वितीय, जाति, राष्ट्रीयता और धर्म जैसी समस्याएँ जो यूरोप के महादेशीय देशों को खण्डित करती हैं, इन दशा में बहुत कम पायी जाती

1 "How nature always does contrive that every boy and every girl born into this world alive is either a little liberal or else a little conservative"
—W S Gilbert

2 The list of clever parties looks like the analysis of a cricket eleven's innings, with a long string of "ducks" following a big stand by the opening pair and a slight contribution by the first wicket down, one player has retired hurt, and there is little wag in the tail
—Thor Thomas

हैं। तृतीय, औपनिवेशिक काल में द्विदल-पद्धति का बीज पड़ा और वही पद्धति आज भी चली जा रही है। चतुर्थ, मतदान प्रणाली 'एक व्यक्ति, एक मत' का सिद्धांत और एक प्रत्याशी-क्षेत्र (Single-member constituency) द्विदल-पद्धति के लिए उत्तरदायी है। अन्त में, लाम्फ्री के विचारानुसार द्वि-दलीय व्यवस्था के दो मुख्य लाभ हैं—(१) इसके अन्तर्गत जनता प्रत्यक्ष रूप से वस्तुतः सरकार चुन पाती है। 'निर्वाचन' में लगभग प्रत्येक मतदाता या तो 'सरकार' के पक्ष में या 'प्रतिपक्ष' के पक्ष में मतदान करता है। (२) शासन के लिए उत्तरदायित्व निश्चित व्यक्ति समूह का हा जाता है। सालवेडोर डी मैड्रियागा (Salvador de Madriaga) के मतानुसार द्वि-दलीय प्रणाली ब्रिटिश जाति की उस मनोवृत्ति का परिणाम है जो राजनीति को 'खेल' मानती और राजनैतिक जीवन का केवल खिडाडिया की दो टीमों के बीच सघप, आंद्रे मारियस (Andre Maurois) ने ब्रिटेन की द्वि-दलीय व्यवस्था का लोक सभा के चतुर्भुज (rectangular) होने तथा उसके दो भागों में इस प्रकार विभाजित होने का कि एक भाग दूसरे के सामने हो, का परिणाम बताया है।

(ii) केन्द्रीकरण — ब्रिटिश दल व्यवस्था की दूसरी विशेषता केन्द्रीकरण (Centralization) है। सारा दल, ऊपर से नीचे तक, एक सूत्र में बँधा रहता है। दल के नेताओं तथा दल के केन्द्र का पूरे दल पर नियंत्रण रहता है। इसके विपरीत अमेरिका में विकेन्द्रीकरण दला की विशेषता है। राष्ट्रीय दल चुनाव के पश्चात् करीब-करीब समाप्त हो जाता है और दलों के सिर्फ राज्य तथा स्थानीय सगठनों का अस्तित्व रह जाता है। ये सगठन राष्ट्रीय महत्त्व की बातों की ओर नहीं, बल्कि सिर्फ स्थानीय बातों की ओर ही ध्यान देते हैं। इसके विपरीत ब्रिटेन में राष्ट्रीय सगठन का अस्तित्व सदा बना रहता है और उसका ध्यान मुख्यतः राष्ट्रीय तथा अन्तर-राष्ट्रीय महत्त्व की बातों की ओर लगा रहता है। इस विशेषता के अनेक कारण हैं—प्रथम, ब्रिटेन छोटा देश है जबकि अमेरिका एक विशाल देश है। द्वितीय, आबादी की एकरूपता ब्रिटिश राष्ट्र की विशेषता है, लॉफिन अमेरिका में विभिन्न और विरोधी वर्ग तथा हित हैं। इन कारणों से ब्रिटिश राजनैतिक दलों के समक्ष स्पष्ट तथा सरल समस्याएँ हैं चुनाव में विजय प्राप्त करने के लिए उन्हें विभिन्न वर्गों का दरवाजा नहीं खटखटाना पड़ता है, लेकिन अमेरिका में पेशीय समस्याओं का अलावा दलों के विभिन्न वर्गों को खुश करना पड़ता है। इन्हीं कारणों से पक्षस्वल्प अमेरिका के विपरीत केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति ब्रिटिश दल-प्रथा की एक विशेषता बन गयी है।

(iii) अनुशासन — केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम है अनुशासन। ब्रिटेन में राजनीतिक दल अमेरिकी दलों की अपेक्षा बहुत ज्यादा अनुशासित हैं। मार्टिन, रैन और हर्ज ने कहा भी है कि 'ब्रिटिश दल प्रथा की सरलता और अनुशासन अमेरिका में विचारों के लिए प्रशंसा और ईर्ष्या का विषय है।'¹ अमेरिका में विचारविम्वलता के कारण या दलों के अनुशासन की इतनी कमी है कि रिपब्लिकन या डेमोक्रेटिक दलों के अनुयायी अपने-अपने आत्मा का पालन नहीं करते तथा मनमाने रूप से किसी दिग्दर्शक पर मतदान करते हैं।

1 "The simplicity and discipline of British systems is a source of attraction and even of envy to many American politicians."

मे ससद् मे सदस्यों को किस समय बोलना है, क्या बोलना है तथा किम विधेयक के पक्ष या विरोध मे मत देना है, यह सब दल-सचेतक निश्चित करते हैं। अतः अमरिका मे सदस्या का व्यक्तिगत मृत्य है, जबकि इंग्लैंड मे सदस्य यत्रवत है। अनुशासन की बढती हुई प्रवृत्ति का मुख्य कारण है, मतदाताओं की सस्या मे वृद्धि। आज चुनाव के खच तथा अमुविधाया के कारण कोई भी उम्मीदवार अपने पैंरो पर चुनाव नहीं लड सकता। उसे किसी-न किसी दल का सहार लेना होगा। लेकिन जब कोई दल समर्थन देता है तो बदले मे उम्मीदवारो मे दल की नीति तथा काय-क्रम के प्रति भक्ति की आशा रखता है। इसके अतिरिक्त, दल-सगठन के प्रभावपूर्ण हो जाने के कारण सदस्या की स्वतंत्रता समाप्त हो गयी है। लेकिन अमेरिका मे उच्च-कोर्ट का अनुशासन न तो सम्भव है और न व्यावहारिक ही, क्योंकि दोत्र की विशालता तथा विभिन्न आर्थिक कठिनाइयो और सामाजिक वर्गों के कारण ब्रिटेन की तरह दलीय एकरूपता तथा एका असम्भव है। अनुशासन के सम्बन्ध मे अमेरिका मे भी कमजोर स्थिति फ्रांस के राजनीतिक दलो की है। अनुशासन की कमी तथा सगठन-सम्बन्धी दुबलता फ्रांस के राजनीतिक दला की विशेषता हा गयी है। विलीनता और विच्छेद तथा समद् मे, गुटा ही पैंतरेबाजी, जिनका मसद् म मत विभाजन से कोई सम्बन्ध नहीं है, फ्रांस की दल पद्धति की विलक्षणता है।”

(iv) दल-साहचर्य — ब्रिटिश राजनीतिक दला को सघात्मक तथा क्षेत्रीय सगठनों के आधार पर वे राष्ट्रीय सघ है। प्रत्येक दल की अपनी नीति, आदर्श, कायक्रम, स्वचेतना (Self-consciousness) तथा सामुदायिक स्वाभिमान है, प्रत्येक दल को अपना गम्बा इतिहास, दार्शनिक नेता तथा प्रतीक है और कई दलो का इतिहास ता शहीदो, बहादुरो तथा स्वर्णिम दिना की कहानी मे भरा हुआ है। इस पृष्ठभूमि मे दल के सदस्यों मे साहचर्य की भावना बहुत प्रबल रूप ले लेती है। यद्यपि, दल की सदस्यता ऐच्छिक है, तथापि सदस्य दल के सूत्र से बंधे होने के कारण एक दूसरे के अत्यन्त निकट हो जाते हैं। दल के काय-मंचालन के लिए विशिष्ट नियमों का पालन किया जाता है। दल का अपना सविधान रहता है जो दल को एक व्यक्ति का रूप दे देता है जिसकी अपनी इच्छा तथा अपना व्यक्तित्व है। दल के सभी सदस्य सहगामिता की भावना से बंधे रहते हैं। दल साहचर्य दल को मगठित तथा अनुगमित करता है।

(v) नेता का महत्त्व — ब्रिटिश तथा अमरीकी या फ्रासीसी दल-ज्यवस्थाओं मे दल नेताओं की स्थिति मे पर्याप्त अंतर है। इंग्लैंड मे दल का नेता केन्द्र स्थल है। वह दल का प्रतीक है। आधुनिक चुनाव-प्रणाली उनकी प्रतिष्ठा तथा उनके व्यक्तित्व का महत्त्व बहुत ज्यादा बढ गया है। आज यह आवश्यक है कि प्रत्येक समस्या को नाटकीय ढंग से जनता के सामने प्रस्तुत किया जाय और चूँकि नाटक मे एक केन्द्रीय व्यक्तित्व की आवश्यकता है, इस स्थान की प्रति दल का नेता करता है। जनता ग्लैंडरटोन और डिजरेली की प्रतिद्वन्द्विता को समझने के बाद ही उदार तथा अनुदार दलो की नीतियों को समझ सकती है या अनुदार दल

1 “The pattern of party in the truer sense is overlaid and crossed with net work of ever shifting Parliamentary ‘groups often called parties’ by courtesy but frequently bearing little or no relation to the divisions among the voters, ”

तथा मजदूर दल की नीतियों को मँकमिलन तथा गैटस्केल के व्यक्तित्व के माध्यम से अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। इसके अलावे प्रत्यक्ष मतदाता प्रत्यक्ष रूप में भावी प्रधानमन्त्री को मत नहीं दे सकता है। इसलिए दल के उम्मीदवारों के माध्यम से नेता को मत दिया जाता है। वस्तुतः मतदाता किसी उम्मीदवार विरोध को नहीं, बल्कि भावी प्रधानमन्त्री को मत देता है। ठीक ही कहा गया है कि चुनाव नेता के व्यक्तित्व के इद्-गिद् लडा जाता है, न कि नीति और दल के आधार पर। १९४५ ई० के सामान्य निर्वाचन में अनुदार दल का नहीं, बल्कि चर्चिल को विजयी बनाने की अपील की थी और विरोध अनुदार तथा मजदूर दल में नहीं था, अपितु चर्चिल और एटली या लास्की में था। दल के नेता की इस स्थिति के कारण प्रत्यक्ष समद-सदस्य यह समझता है कि उनकी विजय का कारण दल का नेता है। इसलिए वह नेता को पूर्ण समर्थन देता है। लेकिन, इसके विपरीत अमेरिका में दल के नेता की इतनी महत्त्वपूर्ण स्थिति नहीं है। एक ही मतदाता राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के चुनावों में अलग-अलग दलों के उम्मीदवारों को मत देता है। तात्पर्य यह कि अमेरिका में दल के नेता को इग्लैंड की तरह शक्ति तथा प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं है।

(vi) ससद्-सदस्य पर नियन्त्रण — ससद्-सदस्यों पर दल का बड़ा नियन्त्रण ब्रिटिश दल-पद्धति की निजी विशेषता है। चूंकि सदस्य दल यंत्र के समर्थन पर विजयी होता है दल के कार्यक्रम के आधार पर उसे मत मिलता है और जीत में दल के नेता की लोकप्रियता का अधिक हाथ रहता है, इसलिए दल का उमक कार्यक्रम या नेता से पृथक् स्वतंत्र बंदम सदस्य के लिए घातक सिद्ध होता है। फलतः ससद्-सदस्यों को दल के नियमों तथा अनुशासन के अधीन रहना पड़ता है। उनकी शक्ति बहुत नियंत्रित हो जाती है। इसके विपरीत, अमेरिका में सदस्य की व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर अधिक बल दिया जाता है, प्रत्येक कांग्रेस-सदस्य स्वतंत्र रूप से सोचता है, हर समस्या पर व्यक्तिगत रूप से निष्पत्ति करता है और जैसा उचित समझता है उसी रूप में मत देता है। वह दल की नीति को या नेता का काम से काम महत्त्व देता है। दोनों देशों की दल-पद्धतियों में यह अन्तर प्रतिनिध्यात्मक सरकार की विभिन्न विचारधाराओं के कारण है। ब्रिटिश मतदाता के लिए स्थानीय उम्मीदवार की स्वतंत्रता, व्यक्तित्व और योग्यता की अपेक्षा दल का कार्यक्रम और नेतृत्व अधिक महत्त्व रखता है, लेकिन अमेरिकी मतदाता अपने सद्बिधेयों से काम लेता है और उम्मीदवार के व्यक्तित्व के आधार पर उसे मत देता है, दल के नेता या नीति के कारण नहीं।

(vii) वर्ग-प्रकृति — वर्ग प्रकृति (Class character) भी ब्रिटिश दल-प्रथा की एक विशेषता है। ब्रिटिश राजनीतिक दलों का वर्ग के आधार पर पृथक्करण किया जा सकता है। अनुदार दल सभी वर्गों से मत लेने की कांक्षित करता है और अनुदार तथा मजदूर दोनों दल मध्यम वर्ग से मत की आशा करते हैं। लेकिन मजदूर दल स्पष्ट रूप में मजदूरों का प्रतिनिधित्व करता है और बड़े धनसाधियों तथा पूँजीपतियों को कमजोर बनाने के पक्ष में है। अनुदार दल साधारणतः धनिक तथा कुलीन वर्गों का नेतृत्व करता है। इसलिए इग्लैंड में कहा जाता है कि "मुझे किसी व्यक्ति की आय बतलाओ, और मैं उसका दल बतला दूँगा।" 1

1 "Tell me a man's income, and I will tell you his party"

लेकिन यह कथन अमेरिका के लिए सत्य नहीं है। वहाँ दल पृथक् पृथक् वर्गों का प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं, बल्कि सभी वर्गों से मत जो आशा करते हैं। लेकिन आधुनिक काल में वर्गों के प्रतिनिधित्व की प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हो रही है, क्योंकि धनिक वर्ग का झुकाव रिपब्लिकन दल की ओर और मजदूर वर्ग का डिमांड टिक वर्ग की ओर होता जा रहा है। फ्रांस में तो साम्यवादी दल को छोड़कर दला का आधार न तो कोई वर्ग है और न कोई आर्थिक या राजनीतिक सिद्धान्त ही।

(५) लूट-प्रथा तथा अवलम्बन का अभाव — ब्रिटिश राजनीतिक दला के कार्यकर्ता उच्च उद्देश्यों से राजनीति में भाग लेते हैं। उनका उद्देश्य है — कतिपय आदर्शों, मानव मूल्यों तथा हितों की रक्षा करना और उन्हें व्यावहारिक रूप देना। वे व्यक्तिगत हित या स्वार्थपूर्ण उद्देश्यों के हेतु राजनीति में प्रवेश नहीं करते। सामान्य निवाचन में जीत के बाद विरोधी दल के स्वेच्छानुसार में अमेरिका के समान नौकरियाँ या धन की भरमार नहीं रहती जिसे वे अपने दल के कार्यकर्ताओं को लाभ पहुँचा सकें। इसलिए इंग्लैंड में अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह गार्सनारुठ दल को लूट-प्रथा या अवलम्बन का सुअवसर नहीं मिलता है। प्रशासनिक अधिकारियों की नियुक्ति की निश्चित पद्धति के कारण इंग्लैंड में लूट-प्रथा को पनपने का अवसर ही नहीं मिला।

(६) निरन्तर कार्यशीलता — इंग्लैंड में राजनीतिक दल सामान्य निर्वाचन के बीच सोते नहीं हैं। यहाँ तक कि झपकी लेने का मौका भी उन्हें नहीं मिलता। वे सदा कार्यशील रहते हैं, उनका कार्य निरन्तर चलता रहता है। शोध कार्य करना, साहित्य तयार करना, सम्पूर्ण बुनाना स्थानीय शाखाओं को संगठित करना, स्थानीय शासन के चुनावों में भाग लेना और संसद तथा मंत्रिमण्डल के सदस्यों से सम्पर्क स्थापित करना ऐसे कार्य हैं जिनको राजनीतिक दल अवकाश के समय करते हैं। इसके अतिरिक्त शासन का अस्थिर जीवन तथा उन निर्वाचन दलों को मात्र कार्यशील बनाय रखने में योग्य देते हैं। विशेषकर इंग्लैंड में किन्हीं दिनों निर्वाचन हो जायगा, यह कहना कठिन है। इसलिए, दल इसके लिए सदा तैयार रहते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में मिफ सामान्य निर्वाचन के समय दल कार्यशील रहते हैं और निर्वाचन की समाप्ति के बाद वे विलीन हो जाते हैं, मिफ स्थानीय संगठन जीवित रह जाते हैं।

(७) गम्भीर और त्रिश्चयन प्रवृत्ति — ब्रिटिश राजनीतिक दलों का आचरण तथा व्यवहार बहुत उच्चवादि का होता है। वे चुनावों या अन्य अवसरों पर नैतिक सिद्धान्तों का पालन करते हैं। वे ईश्वर की महत्ता में विश्वास करते हैं तथा उसे सभी सत्य, सदाचार, उद्देश्य और प्रेम में महान मानते हैं। इसीलिए एफ डूमेरे का विराय करत समय भी दल नैतिक आचरणों और नियमों का पालन करते हैं। १९५१ ई० में सामान्य निवाचन के अवसर पर महा राजनीतिक ननाओ और कार्यकर्ताओं ने सेंट पॉल कैथेड्रल (St Paul's Cathedral) में जाकर 'प्रार्थना और समर्पण (Prayer and dedication) किया।

४ ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का अभ्युदय

(Growth and Development of Parties in Britain)

प्रारम्भ — इंग्लैंड के राजनीतिक दलों का उन्निहाम बहुत पुराना है। पन्द्रहवीं शताब्दी में उनका बीजारोपण हुआ। राजगद्दी के दो दावतार — क्राइस्ट और यार्विस्टा के बीच लड़

घुट हुआ। जागीरदार सामा भी दोना दावेदारा ती सहायता करने ते तारण दो गुटा मे बँट गये—लकास्ट्रियन और याकिस्ट गुट। लेकिन य गुट राजनीतिक दल नहीं थे। स्टुअट काल मे राजा और मसद् के बीच सघप प्रारम्भ हुआ। राजा ते समयक कैवलियर्स (Cavalliers) और मसद् के समयक राउण्डहेड्स (Roundheads) कहलाय। फिर, चान्स द्वितीय ने १६७९ ई० मे ऐक्मक्लूजन बिल (Exclusion Bill) ता तैकर जब मसद् को भग कर दिया तो बिल के समयको न सगद् को वुलान की प्रायता की। उह पेटिशनर्स (Petitioners) कहा गया और जिहान उसका विरोध तिया उनका एग्नोरर्स (Abborrers) की नात दी गयी। लेकिन इन सगठनो को भी गुट ही तइना अधिा गरी हागा तथा राजनीतिा दल की सना अनुपयुान होगी। आधुनिक अथ मे राजनीतिा दला ता जम टारीज (Tories) और व्हिग (Whigs) दला के विवाम के माप हुआ। व्हिग और टारी दल जमस राउण्डहेड्स आर कैवलियर्स के उत्तराधिकारी थे। व्हिग राजा की शक्ति पर नियन्त्रण लगान ते पक्ष मे थे और राजा ता परमाधिकार रखने के पक्ष मे थे। १६८८ ई० स तगभग १७ वष ता य दाना दल बारी-बारी मे शासन सचातन करते रहे।

अनुदार दल और उदार दल का अभ्युदय —मन १८३२ ई० के सुधार-अधिनियम के पश्चात् दलो के नामा मे परिवत्तन हुआ और अनुदार (Conservatives) और उदार (Liberal) नाम मे विख्यात हुए। अनुदार दल टारी दन का उत्तराधिकारी था और उदार दल व्हिग दन ता। य दल बीसवी सदी के प्रथम चरण ता देग की राजनीति पर छाये रहे। १९ वी शताब्दी मे इन दला का विवास डिजरेयी और ग्रेन्स्टोन जैम राजनीतिा के नेतृत्व मे हुआ। दोनो दला मे मौनिक सिद्धांतिक मतभेद थे। अनुदार दल रूढ़िवाद का पोषक था और राजा के परमाधिकारो, ताड-मभा की शक्तिया, मामाज्यवाद तथा पूँजीवाद को अक्षुण्ण रखना चाहता था। उदार दल उदारवाद पर आधारित था और प्रगतिशील सुधारो के पक्ष मे था, जैसे मताधिकार का विस्तार, आयरलैण्ड ता स्वराज्य, ताड मभा का सुधार आदि।

मजदूर दल का अभ्युदय —बीसवी सदी मे दलो की स्थिति मे परिवत्तन हुआ। मजदूर दल का अभ्युदय तथा उदार दल की विलीनता इस सदी की प्रमुख घटना है। व्यावसायिक क्रान्ति के कारण इग्लैंड मे एक् अय सगठित बग पैदा हुआ। मजदूर बग क्ल-बारखानो मे काम करने वाले इन श्रमिको ने श्रमिक मजो (Trade Unions) की स्थापना की। १९०० ई० मे ब्रिटिश ट्रेड यूनियन काँग्रेस न एन मजदूर-प्रतिनिधि समिति (Labour Representative Committee) का निर्माण किया जिसका प्रधान उद्देश्य था ससद के निर्वाचन मे मजदूरों के हिता के समयको का समयन करना। इसीसे श्रमिक दल का जन्म हुआ। प्रथम विभवुद्ध तक इस दल का कोई महत्व नहीं रहा। प्राय इस दल ते सदस्य उदार दन का समयन करते थे। लेकिन युद्ध के बाद उदार दन की शक्ति क्षीण होने गयी और मजदूर दन उसका स्थान लेने लगा। प्रथम बार १९२३ ई० मे इस दल ने सरकार बनायी। फिर १९२९ ई० और १९४५ ई० मे यह सत्तारूढ हुआ। इस प्रकार उदार दल बरीब बरीब समाप्त हो गया और दो राजनीतिा दल अखाडे मे रह गये—अनुदार दल और मजदूर दल।

निम्नलिखित तालिकाओं से दलों की बदलती स्थिति तथा वर्तमान स्थिति का पता चलता है —

तालिका १—१९२२ के उपरान्त लोक-सभा में विभिन्न दलों की स्थिति

वर्ष	अनुदार दल	मजदूर दल	उदार दल	अन्य दल
१९०२	३४६	१४२	११५	१२
१९२३	२५८	१११	१५९	७
१९०८	४१९	१५१	४०	५
१९२९	२६०	२८८	५९	८
१९३१	५०१	५२	३७	५
१९३५	४३१	१५८	२१	९
१९४१	२१२	३९४	१२	२२
१९५०	२९८	३१५	९	३
१९५१	३२१	२९५	६	३
१९५५	३४६	२७७	६	१
१९५९	३६५	२५८	६	१
१९६६	२५३	३६३	१२	२

तालिका २—१९६४ तथा १९६६ के चुनावों में विभिन्न दलों को प्राप्त मत (Votes)

वर्ष	अनुदार दल मत%	मजदूर दल मत%	उदार दल मत%	अन्य दल मत%			
१२,००२,६४२	४३.४	१२,२०५,८०८	४४.१	३,०९९,२८३	११.१	३,४९,४१५	१.१
		,०५७,९४१	४६.७	२,३०७,५३३	८.५	४५२,६८९	१.७

५ ब्रिटिश राजनीतिक दलों के उद्देश्य और संगठन

(Aims and Organisations of British Political Parties)

ब्रिटिश राजनीतिक दलों के उद्देश्य तथा संगठन में भिन्नता है। इनकी वर्ग प्रवृत्ति से इनका उद्देश्य निर्धारित होता है। अनुदार दल धार्मिक वर्ग का प्रतिनिधि होने के कारण रूढ़िवादी मजदूर दल श्रमिक वर्गों का रक्षक होने के कारण प्रगतिवादी, तथा उदार दल मध्यम वर्ग का नेतृत्व करने के कारण सुधारवादी है। यह कहा जाता है कि यदि स्वतंत्रता (Liberty), समानता, (Equality) और भ्रातृत्व (Fraternity) का दंश के बीच वितरण किया जाय तो इंग्लैंड स्वतंत्रता का, फ्रांस समानता का तथा अमेरिका भ्रातृत्व का हृदयदार होगा। पुनर् यदि इन तत्त्वों का ब्रिटिश राजनीति में दना के बीच बाँटा जाय तो उदार दल का स्वतंत्रता, अनुदार दल का भ्रातृत्व तथा श्रमिक दल की समानता प्राप्त होगी।

मजदूर एव अनुदार दल के सगठन में कुछ सैद्धान्तिक भेद है। अनुदार दल में नेता सम्बन्धितशाली होता है। वह औपचारिक रूप से किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता है, एक बार नेता निर्वाचित हो जाने पर इच्छापयन्त नेता बचा रह सकता है, मन्त्रिमंडल का निर्माण स्वतंत्र रूप से करता है, तथा नीतियों का निर्धारण वही करता है। इसके विपरीत मजदूर दल में नेता की अपेक्षा दल का महत्त्व अधिक होता है। दलीय सम्मेलन दल की नीति निर्धारित करता है तथा अधीनस्थ सगठनों को आदेश देता है। इससे अतिरिक्त दला के ससदीय सावजनिक सगठनों के सम्बन्ध में भी भेद है। मजदूर दल के ससदीय सगठन को दल के सार्वजनिक सगठन के अधीन समझा जाता है जबकि अनुदार दल में सावजनिक सगठन को ससदीय सगठन के अधीन। परन्तु दोनों दलों में ये भेद केवल सैद्धान्तिक है, व्यवहार में उनमें व्यापक समानता पायी जाती है।

(क) अनुदार दल (Conservative party) —

दल का उद्देश्य — अनुदार दल रूढ़िवादी सगठन है। यह प्राचीन प्रथाओं तथा परम्पराओं का समर्थक है। हर्वर्ट मौरिसन ने कहा भी है कि अनुदार दल के नाम से प्राचीन परम्पराओं और पूर्वभावना (Traditions and precedents) का बोध होता है। यह दल चाहता है कि इंग्लैंड में सम्राट की सत्ता अक्षुण्ण बनी रहे, राष्ट्रीय एकता रहे, चर्च का आधिपत्य रहे और व्यक्तिगत सम्पत्ति पर राज्य का अधिकार न रहे। इसीलिए राजतंत्र आदि पुरानी संस्थाओं की आलोचनाओं का यह दल विरोध करता है और राजा को राज्य का प्रतीक बनाय रखने के पक्ष में है। यह दल पूर्ण राष्ट्रीयता का समर्थक है। पूँजीवाद, व्यक्तिगत सम्पत्ति तथा प्राइवेट उद्योगों का संरक्षण इस दल का उत्कृष्ट उद्देश्य है। लेकिन यह याद रखना चाहिए कि यह दल परम्परावादी भले ही है, प्रतिप्रियावादी कदापि नहीं। इसे प्रगति-विरोध कहना गलत होगा। परिवर्तन तथा प्रगति का यह विरोधी नहीं है बल्कि यह सावधानी से और शर्त शर्त परिवर्तन चाहता है। लार्ड सेसिल के शब्दों में अनुदार दल भी सुधारवादी है पर सावधानी के साथ। यह दल सभी वर्गों के हितसाधन के लिए पूँजीवाद में परिवर्तन लाना चाहता है। वह यह भी चाहता है कि प्रजातंत्र की रक्षा हो और राज्य सामाजिक सेवाओं की विकास-वृद्धि की ओर अग्रसर होता रहे। औद्योगिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध वह दल नहीं, बल्कि, बनारसी का दूर करों के उद्देश्य से गृह उद्योगों के संरक्षण को प्रोत्साहन देता है। इस दल के युवक सदस्य श्रमिक दल इसको भी प्रगतिशील बनाने पर जोर देने लगे हैं। सन् १९४७ ई० के औद्योगिक आचारपत्र (Industrial Charter) नामक लेख में केन्द्रीय नियोजन (Central Planning) की आवश्यकता का स्वीकार किया गया। सन् १९४९ ई० में इस दल ने अपनी नीति-निर्देशक पत्रिका 'ब्रिटेन के लिए सही मार्ग (The Right Road for Britain)' में यह प्रतिज्ञा की कि देश में सभी को राजगार मिलेगा और शासन लोक-व्यवस्थापकरी सेवाओं की ओर अग्रसर होगा। १९५५ ई० में चुनाव घोषणा-पत्र में इससे स्वतंत्र उद्योग तथा स्वतंत्र व्यापार पर जोर दिया। इस प्रकार यह दल एक प्रतिगामी सगठन नहीं रह गया है, बल्कि यह परम्परा तथा प्रगति का समन्वय करता है। इस दल के समर्थक मुख्यतः धनिक वर्ग हैं, लेकिन मध्यम वर्ग और श्रमिक वर्ग के लोगों में भी इसको समर्थन मिलता है। भूमि-समस्या में यह दल अधिक रुचि रखता है, इसलिए इस दहाती दल (Rural party) भी कहा जाता है।

दल का सगठन —दल के सगठन को दो भागों में बाटा जा सकता है—(क) मसदीय सगठन तथा (ख) सावजनिक सगठन ।

(क) मसदीय सगठन —मसदीय सगठन के अतगत सबप्रथम दल के नेता (Leader) का स्थान आता है । अनुदार दल के नेता को अपार शक्ति प्राप्त है । वह दल की नीति का निधारण करता है, मसदीय पदाधिकारियों तथा मन्त्रिमंडल के सदस्यों को स्वयं चुनता है, मसद् के बाहर दल के पदाधिकारियों को मनोनीत करता है, और दल का केन्द्रीय कार्यालय उसके अधीन रहता है । अनुदार दल में नेता का कितना महत्त्व है और उसे कितना सम्मान दिया जाता है, इसका अनुमान १९४७ में दल के प्रधान द्वारा कहे गये इन शब्दों से चलता है “उमनी (नेता की) सत्ता स्वतंत्र निर्वाचन उससे समर्थता के विश्वास पर आधारित है । राष्ट्रीय सगठन द्वारा पारित प्रस्ताव उसके पास सूचनाय व उसके माग-दशन के लिये भेजे जाते हैं, परन्तु कोई भी प्रस्ताव चाह किनता ही जोरदार क्यों न हो, नीति सम्बन्धी प्रश्नों के विषय में उस पर कोई प्रतिबंध नहीं लगा सकता । यही हमारे लिये अनुकूल है, यही उन महापुरुषों की श्रुतिला के लिये भी अनुकूल रहा है जिसके नेतृत्व में चलने में हम गौरव का अनुभव करते रहे हैं ।”¹ यद्यपि दल की नीति का निर्माण का उसे एकाधिकार प्राप्त है, परन्तु अन्य सदस्यों की इच्छाओं तथा विचारों की वह अवहेलना नहीं करता । एक बार नेता चुन लिए जाने पर इच्छापयान वह इस पद पर बना रहता है जब तक उमका स्व स्वयं अथवा उसके विरुद्ध दलीय असंतोष उसे पद त्याग करने पर विवश न कर दे अथवा उमका देहांत न हो जाय । जब अनुदार दल विरोधी दल के रूप में कार्य करता है तथा नेता छायाकार मन्त्रिमंडल (Shadow Cabinet) का स्वेच्छा से निर्माण करता है । इसमें अतिरिक्त वह एक कार्य समिति (Executive Committee) की नियुक्ति करता है जिसके सदस्य मसदीय दल में व्यावसायिक समितियों के अध्यक्ष होते हैं । प्रत्येक सदन के दल में साधारण सदस्यों का एक सगठन होता है जिसे १९२२ ई० का सगठन (1922 Committee) कहा जाता है । दल के सभी सदस्य इसके सदस्य होते हैं । इसकी साप्ताहिक बैठका में व्यावसायिक समितियाँ रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं, सचेतक आगामी सप्ताह के कार्यक्रम की घोषणा करता है तथा दल एवं सरकार की नीतियाँ पर विचार किया जाता है । यह सगठन प्रति वर्ष १ अध्यक्ष, २ उपाध्यक्ष, २ सचिव तथा १ कोषाध्यक्ष चुनता है । इसकी एक कार्यकारी समिति होती है जिसमें उपयुक्त पदाधिकारियों के अतिरिक्त १२ अन्य सदस्य होते हैं । दल का एक सचेतक (Whip) होता है जो सदस्यों का अनुशासनबद्ध रखता है । लाड सभा में इसकी महत्त्वहीन संवैधानिक स्थिति तथा अनुदार दल के अत्यधिक बहुमत के कारण दलीय सगठन महत्त्वहीन है । इस सदन में अनुदार सदस्यों का एक सगठन होता है जो स्वतंत्र अनुदार लाड्स (Independent Unionist Peers) कहलाता है । इसकी कई समितियाँ हाती हैं । सदन में दल का एक सचेतक (Whip) हाता है ।

(ख) सावजनिक सगठन —अनुदार दल के सावजनिक सगठन के शिखर पर राष्ट्रीय

1 “His authority is based on free election and the confidence of his supporters. Resolutions passed by the national union are sent to him for information and guidance but no resolution, however emphatic binds him on questions of policy. This method suits us and has suited the succession of great leaders. We have been proud to have of leaders.”—Party Chairman's statement (1947)

सघ (The National Union of Conservative and Unionist Association) है। इसके प्रमुख काय निर्वाचन क्षेत्रों में दलीय सघों की स्थापना करना, दल के सभी सगठन के बीच सम्पर्क स्थापित करना तथा दल के केन्द्रीय कार्यालय से घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखना है। एक अध्यक्ष, एक सभापति, तीन उपसभापति तथा दो सचिव इसके पदाधिकारी होते हैं। राष्ट्रीय सघ का एक वार्षिक सम्मेलन होता है जिसमें केन्द्रीय परिषद् के सदस्य, निर्वाचन क्षेत्रीय सघों के प्रतिनिधि तथा प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रीय सघ और केन्द्रीय सघ के प्रामाणिक एजेंट तथा मस्थापक भाग लेते हैं। सम्मेलन केन्द्रीय परिषद् के प्रतिवेदन तथा प्रस्तावों पर विचार करता है। राष्ट्रीय सघ की एक प्रवक्ता समिति होती है जिसे केन्द्रीय परिषद् (Central Council) कहते हैं। यह वार्षिक सम्मेलन का सक्षिप्त रूप है। इसकी सदस्यता लगभग २००० है। इसकी बैठक वष में एक बार होती है, पर विशेष बैठक भी बुलाई जा सकती है। यह राष्ट्रीय सघ के पदाधिकारियों को चुनती है, कार्यकारिणी समिति के प्रतिवेदन पर विचार करती है तथा राष्ट्रीय सघ के नियमावली में मशोधन लाती है। राष्ट्रीय सघ की कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) होती है जिसकी सदस्य संख्या लगभग १५० होती है। दल के सदस्य तथा सावजनिक सगठनों के प्रमुख पदाधिकारी या प्रतिनिधि उसके सदस्य होते हैं। इसके प्रमुख काय है राष्ट्रीय सघ के पदाधिकारियों के चुनाव के लिए नामा का सुझाव देना, किसी निर्वाचन क्षेत्रीय सघ की कार्यकारिणी परिषद् द्वारा प्रेषित किसी मतभेद अथवा विवाद का निणय करना, आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रीय परामशदात्री समितियों की स्थापना करना, परामशदात्री समितियों के प्रतिवेदन पर विचार करना, वार्षिक सम्मेलन तथा केन्द्रीय परिषद् का अपनी तारवाइयों पर रिपोर्ट देना और केन्द्रीय परिषद् की बैठक के अन्तकाल में उसके कार्यों को सम्पन्न करना। सामान्य उद्देश्य समिति (General Purposes Committee) एक छोटा निकाय है जिसमें ५६ सदस्य होते हैं। यह कार्यकारिणी समिति को दिग्गये अधिकारों को छोड़कर राष्ट्रीय सघ के सवसाधारण तथा असाधारण कार्यों का सम्पन्न करती है। कार्यकारिणी समिति दो परामश देने के लिए ८ मुख्य राष्ट्रीय परामशदात्री समितियों (National Advisory Committees) का निर्माण किया गया है जो विभिन्न विषयों में सम्बन्धित हैं, जैसे राजनीतिक शिक्षा, महिला, दल के युवक सदस्य, धार्मिक सघ, स्थानीय प्रशासन प्रचार तथा प्रवक्ता, अनुदार अध्यापकों के सघ तथा विश्वविद्यालयों में दलीय सदस्यों के सघ। कार्यकारिणी समिति आवश्यकता पड़ने पर इस प्रकार की अन्य समितियों की स्थापना कर सकती है।

इंग्लैंड तथा वेल्स का दलीय सगठन के हेतु १२ प्रांतों (Areas) में बाँट दिया गया है। प्रत्येक प्रांतीय सगठन का एक प्रधान होता है। प्रधान के अतिरिक्त, अध्यक्ष, कुछ उपप्रधान, नोटाध्वक्ष तथा २ सचिव इसमें पदाधिकारी होते हैं। इसकी केन्द्रीय परिषद् का प्रांतीय परिषद् (Area Council) कहते हैं जो निर्वाचन क्षेत्रों तथा सदस्यों के प्रस्तावों पर विचार करती है। प्रांतीय परिषद् की बैठकों में अन्तकाल में इसकी काय समिति काम करती है। समिति कुछ परामशदात्री समितियों की स्थापना करती है।

सावजनिक सगठन की आधारभूत इकाई निर्वाचन क्षेत्रीय सघ (Constituency Association) है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए दल के सदस्यों का एक सगठन होता है। प्रत्येक सघ

में एक अध्यक्ष, एक प्रधान तथा तीन उपप्रधान होते हैं। सभ की एक वार्षिक बैठक होती है। इसकी एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसका अध्यक्ष क्षेत्रीय प्रधान तथा सचिव क्षेत्रीय एजेंट होता है। निर्वाचन क्षेत्रीय सभ का उद्देश्य अपने क्षेत्र में दल के ममथका, सिद्धांत तथा सदस्या का विवास करना है। दलीय सगठन के लिए प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र को वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक वार्ड को वार्डों में जो कुछ घरों का समूह होता है। दल में युवकों तथा बालकों के पृथक् सगठन है।

दल का एक केन्द्रीय कार्यालय होता है। यह दल के नेता के प्रति उत्तरदायी होता है। कार्यालय को चलाने के लिए एक प्रधान सचालक होता है। कार्यालय के ६ विभाग हैं। इनमें अथ दो सगठन हैं—अनुदार राजनैतिक केन्द्र तथा अनुदार अनुसंधान विभाग। वार्षिक कार्यालय की भांति प्रातः में भी एक प्रातीय कार्यालय होता है जो केन्द्रीय कार्यालय के एक एजेंट के अधीन होता है।

(ख) उदार दल (Liberal Party)

दल का उद्देश्य — उदार दल आज एक मृतप्राय सगठन है। उन्नीसवीं सदी में राष्ट्र के राजनीतिक जीवन पर उसका प्रबल प्रभाव था। इस दल के संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि "उदार दल का उद्देश्य एक ऐसे स्वतंत्र एकतापूर्ण समाज की रचना करना है जिसमें प्रत्येक नागरिक को स्वतंत्रता, सम्पत्ति और सुरक्षा प्राप्त हो तथा कोई भी दरिद्रता, अनान अथवा बेरोजगारी का दास नहीं होगा।"¹

औपचारिक रूप से इस दल का गठन १९ वीं शताब्दी में हुआ। लेकिन, जैसा कि उदारवादियों का कहना है इस दल का अस्तित्व गृह-युद्ध और स्वर्णिमत्राति के समय से चला आ रहा है और यह व्हिग्स (Whigs) का उत्तराधिकारी है। इसके इतिहास के बारे में वेल्सी का कहना है कि 'विगत तीन शताब्दियों में व्हिग दल अथवा उदारवादी दल कई पहलुओं से गुजर चुका है। कभी यह धनिकों का दल रहा है तो कभी यह दल दलितों का संरक्षक रहा है, कभी इस गणित का दल और कभी कठोर प्रतिस्पर्धी करनेवाले दल का रूप धारण किया है कभी यह यद भाग्य का समर्थक बना है तो कभी आर्थिक नियोजन का पक्षपोषक रहा है, कभी यह साम्राज्यवादी का दल रहा है तो कभी इसने वेवल छोटों से इंग्लैंड का समयन किया है। साधारणतः यह सहिष्णुता का समर्थक रहा है परन्तु कुछ अवधियां बड़ी विषट असहिष्णुता की भी रही हैं।'²

1 'The aim of the Liberal Party is to build a Liberal Commonwealth in which every citizen shall possess liberty, property and security and none shall be enslaved by poverty, ignorance or unemployment'

—Preamble to the Constitution of the Liberal Party

2 'During the three centuries the Whig Party & Liberal Party, as it came to be called in the nineteenth century, has passed through several phases. Some times it has been the party of wealth & other times the advocate of the down-trodden, sometimes the party of peace, at other times of resolute resistance, sometimes the advocate of laissez faire at other times of economic planning, sometimes the Party of imperialism at other times the party of little England & has usually been the Party of toleration, but it has had periods of intolerance'

—Sydney B. B. 113

लेकिन आज उसकी शक्ति क्षीण हो गयी है और मजदूर दल ने उसका स्थान ले लिया है। वास्तव में, उदार दल सैनिक अफसरों की एक फौज है जिसमें पर्याप्त सैनिकों का अभाव है। वक्त मान राजनीतिक प्रवृत्ति से यह आशा की जाती है कि निकट भविष्य में इंग्लैंड के राजनीतिक क्षेत्र से यह दल पूणत बहिष्कृत हो जायगा। इस दल के मुरम उद्देश्य निम्नलिखित हैं —

(i) उदार दल हर क्षेत्र में स्वतंत्रता का पोषक है। धार्मिक तथा राजनीतिक स्वतंत्रता का इसने सदैव समर्थन किया है। व्यापक मताधिकार तथा लोकप्रिय संप्रभुता के लिए इसने सदा सघष किया है।

(ii) इस दल ने सदैव शासन की ओर से प्रतिबन्ध लगाने का विरोध किया है और यथेच्छाचारिता नीति (Laissez faire) का समर्थन किया है।

(iii) उदारवादी समाजवाद का विरोध करते हैं और पूँजीवाद में पर्याप्त सुधार लाना चाहते हैं।

(iv) यद्यपि वे समाजवादी नहीं हैं, फिर भी दो मार्गों से वे समाजवाद की स्थापना का प्रयत्न करते हैं। प्रथमतः, जिन उद्योगों का राज्य अपने हाथ में ले सकता है उनका वे समाजीकरण चाहते हैं, द्वितीयतः, वे सामाजिक सहयोग के सिद्धान्त को अपनाते हैं।

(v) पूँजीवाद में सुधार लाने के लिए वे सम्पत्ति के विस्तार (Diffusion) के पक्षपाती हैं, अर्थात् वे चाहते हैं कि सभी उद्योगों में श्रमिकों को लाभ में हिस्सा मिले। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वे उद्योगों का प्रजासत्तीकरण चाहते हैं।

(vi) उदारवादी न तो पूणत स्वतंत्र उद्योग-धंधा वाले राज्य में विश्वास रखते हैं और न पूणत समाजीकृत राज्य में। बल्कि वे एक मिली-जुली व्यवस्था स्थापित रखना चाहते हैं जिसमें दोनों गुण निहित हों।

(vii) उदारवादी साम्राज्य के विरोधी हैं तथा नरमवादी बर्दाश्क नीति में विश्वास करते हैं।

संगठन — उदारवादी दल के संगठन के बारे में कहा जाता है कि यह सेनानायकों का एक ऐसा दल है जिसमें पर्याप्त सैनिकों का अभाव है। शुरू में इसमें कई वर्गों के सदस्य थे, जैसे पक्षीवर व्यापारी, मध्यम वर्ग के नागरिक, छाट-छोटे दूकानदार, कुछ धनिक कृषक, नगर के श्रमिक आदि। लेकिन आज इसे न तो बहुमूल्य कुलीन वर्ग का समर्थन प्राप्त है और न श्रमिक वर्ग का ही। चूँकि इसने पूँजीवाद और समाजवाद के बीच का माग अपना रखा है इसलिए यह धनिकों और श्रमिकों दोनों में से किसी का भी अपने पक्ष में कर मन्वे में असमर्थ है। आज लोकसभा में इस दल की स्थिति नगण्य हो गई है। १९६६ के चुनाव में इसे केवल १२ स्थान प्राप्त हुए थे। दलीय संगठन का जहाँ तक प्रश्न है, उदारवादी दल का एक राष्ट्रीय संगठन है जिसे राष्ट्रीय उदारवादी सघ (National Liberal federation) कहते हैं। इस संगठन की प्रतिषथ एक बैठक होती है जिसे उदारवादी वार्षिक सम्मेलन (Liberal Annual Assembly) कहा जाता है। यह सम्मेलन दल के अधिकारियों की चुनता है, दल के प्रिया-बलापा का निर्धारण करता है और दलीय नीति का निर्धारण करता है। दल ने संगठन की सबसे निम्नस्तरीय इकाई क्षेत्रीय संगठन या निर्वाचन क्षेत्रीय सघ है जो अपने क्षेत्र में दलीय सिद्धांतों एवं

विचारों का प्रचार करता है तथा चुनाव में एक दल के उम्मीदवारों को मदद करता है। उदारवादी दल के केंद्रीय कार्यालय को उदारवादी केंद्रीय संगठन (Liberal Central Association) कहते हैं।

(ग) मजदूर दल

(The Labour Party)

उद्देश्य — मजदूर दल इंग्लैंड में सवहारा वर्ग के आंदोलन का राजनीतिक मूल स्वरूप है। यह औद्योगिक क्रांति का फल है तथा बीसवीं शताब्दी का जात है। इसकी स्थापना १९०० ई० में हुई और १९२२ ई० के सामान्य निर्वाचन के पश्चात् देश का सबसे बड़ा द्वितीय दल माना जाने लगा है। इस दल के उद्देश्य निम्नलिखित हैं —

(i) यह एक समाजवादी दल है जिसका ध्येय है कि "उत्पादन के ममत्त साधनों पर सरासरी आधिपत्य होना चाहिये तथा प्रत्येक सेवा का नियंत्रण और लोकप्रिय शासन अर्थात् प्रणाली द्वारा होना चाहिए।"

(ii) श्रमिक दल सामाजिक समानता (Social Equality) का प्रबल समर्थक है। यह समाज में समता तथा एकता पैदा करना चाहता है। यह समान शिक्षा, समान सम्पत्ति तथा समान राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक सुअवसर का पक्षपाती है। इस उद्देश्य को पूर्ण करने के लिए यह पूँजीवादी ढाँचे का बदलना चाहता है तथा प्रजातन्त्रात्मक उपकरणों का महत्त्व देता है।

(iii) मजदूरों की तरह कुपकों की स्थिति में भी यह दल सुधार चाहता है।

(iv) श्रमिक दल ससदीय प्रणाली से शांतिपूर्वक शर्त-शर्त वृत्तमान सामाजिक ढाँचे में परिवर्तन लाने की कामना करता है। वह शासनाखंड होकर राष्ट्र को अथ व्यवस्था पर पूरा प्रभाव डालना चाहता है। इसके लिए वृद्ध तथा महत्त्वपूर्ण उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करना तथा शोषण का अधिक क्षेत्र में हस्तक्षेप कर एकाधिकार तथा बेकारी का दूर करना होगा।

(v) अंतर्राष्ट्रीय मामले में यह दल साम्राज्यवाद का विरोधी तथा उपनिवेशों का स्वशासन देने का पक्ष में है। इस दल का अंतिम उद्देश्य है, संसार में विश्व समाजवादी सरकार (Socialist Commonwealth) की स्थापना करना। तत्काल यह दल अंतर्राष्ट्रीय राष्ट्रों जैसे मयुक्त राष्ट्रमंडल (Union of Nations) तथा उसके सहयोगी अग के मुद्दे बनाना चाहता है। यह आणविक प्रयोगों की परीक्षा (Test) का विरोधी है।

मजदूर दल के सविधान के अनुसार उमवा उद्देश्य "हाथ और मस्तिष्क के कार्य करने वाले श्रमिकों का व्यवसाय से पूरा लाभ दिवाना, जहाँ तक संभव हो उनके उत्पादन, वितरण व विनिमय के साधनों की सामंजस्य के आधार पर उमवा अधिक में अधिक औचित्यपूर्ण विचार करना तथा प्रत्येक व्यवसाय की सेवाओं में संभवतः अच्छा में अच्छा लोकप्रिय प्रशासन व नियंत्रण की व्यवस्था करना है।"

1 "The aim of the Labour Party is to secure for the workers by hand or brain the full fruits of the industry and the most equitable distribution thereof as they may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production, distribution and exchange and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service."

— The Constitution of the Labour Party

दल का सगठन —मजदूर के सगठन को भी दो भागों में विभाजित किया जा सकता है — ममदीय सगठन तथा सावजनिक सगठन ।

ससदाय सगठन —ससद् में मजदूर दल के नेता की स्थिति अनुदार दल के नेता की स्थिति से कुछ भिन्न है । यद्यपि नेता को ही नीति-निर्धारण का अधिकार है परन्तु उसे दलीय सम्मेलन तथा कार्यकारिणी समिति के निर्देशन में कार्य करना पड़ता है । १९४६ में एटनी की कार्यकारिणी समिति के प्रधान लास्की ने लिखा था, "संस्कार की ओर से बोलने का आपको कोई अधिकार नहीं है ।" वस्तुतः देखने में यह आता है कि जब मजदूर दल सत्ताह्वय रहता है तब नेता की स्थिति मजबूत रहती है । जिस समय दल विरोध पक्ष में रहता है उम समय नेता की स्थिति कुछ दुबल रहती है । नेता की स्थिति जो हो वह स्पष्ट है कि अपन पद के लिए ससद् में तथा उसके बाहर अपने अनुयायियों के विश्वास तथा समर्थन पर निर्भर रहना पड़ता है ।

लोक-सभा तथा लाड-सभा में मजदूर दल के सदस्यों के समूह को ससदीय मजदूर दल (Parliamentary Labour Party) कहते हैं । विरोध पक्ष में रहने पर ससदीय दल प्रतिवचन अपना नेता, उपनेता तथा मुख्य सचेतक चुनता है । प्रतिपक्ष में रहने पर यह एक कार्यसमिति का सगठन करता है जिसके सदस्य ससदीय दल का प्रधान, उप प्रधान, मुख्य सचेतक, उच्च सदन में दल का मुख्य सचेतक तथा प्रधान और लोक सभा के १२ सदस्य तथा एक श्रमिक लॉड होते हैं । प्रति सप्ताह इसकी बैठक होती है । ससदीय दल कुछ ससदीय विषय समितियों की भी स्थापना करता है । विशेष महत्त्व के विधेयों का अध्ययन करने के लिए विशेष समितियों की स्थापना की जाती है । इसके अतिरिक्त प्रदेशों से सम्बन्धित मामलों पर विचार करने के लिए प्रादेशिक समितियाँ तथा मजदूर सघों से सम्बन्धित मामलों पर विचार करने के लिए मजदूर सघों के प्रतिनिधियों का समूह (Trade Union Group M Ps) होता है । इनके अलावे कुछ अनौपचारिक समूह (Informal groups) भी ससदीय दल में होते हैं, जैसे 'श्रमिक सघीय समूह' तथा 'नामपक्षीय समूह' ।

सावजनिक सगठन - मजदूर दल की सदस्यता का आधार है—व्यक्तिगत तथा सघातरित (affiliated) । १६ वर्ष में अधिक अवस्था के व्यक्ति दल के सदस्य बन सकते हैं । सघातरित सदस्यों में श्रमिक सघ, सहकारी समितियाँ, समाजवादी सघ, व्यवसायी सगठन आदि । दल के सिखर पर दलीय सम्मेलन होता है जो दल के कार्य का निर्देशन एवं नियंत्रण करता है । इसकी बैठक वर्ष में एक बार होती है । वास्तव में यह दल का विधानमंडल है । ससदीय दल इसके अधीनस्थ है । दल की कार्यकारिणी समिति तथा ससदीय दल सम्मेलन के समक्ष अपनी वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करते हैं, जिनपर सम्मेलन विचार विमर्श करता है । दल की एक कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) होती है जो दलीय सम्मेलन के नियंत्रण और निर्देशन में दल का प्रशासन करती है । हर्बर्ट मोरोमन ने कहा था कि 'यह समिति सम्मेलन की सेविका है परन्तु सम्मेलन का नेतृत्व करना तथा उसे निम्न दिशा में चलना चाहिये इस दिशा में उसे परामर्श देना समिति का कर्तव्य है ।' साधारणतया सम्मेलन द्वारा कार्यकारिणी समिति के निर्णयों एवं प्रस्तावों का अनुमोदन हाता रहता है । समिति के कुल २८ सदस्य होते हैं । प्रति मास इसकी कम-से-कम एक बैठक होती है । समिति

अपने कार्यों को पांच उपसमितियों की सहायता से करती है जो अलग अलग विषयां से सम्बन्धित हैं, जैसे सगठन, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, राष्ट्रमंडल, नीति तथा प्रचार, और वित्त तथा सामान्य उद्देश्य। इनके अतिरिक्त एक अन्य, उपसमिति का निर्माण किया गया है जिसे निर्वाचन सम्बन्धी उपसमिति कहते हैं।

प्रांतीय सगठन के हेतु इंग्लैंड को ९ क्षेत्रों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक क्षेत्र तथा वेल्स, स्कॉटलैंड और उत्तरी आयरलैंड के लिए एक-एक क्षेत्रीय परिषद् का सगठन किया गया है। प्रांत के अंतर्गत सभी क्षेत्रीय सगठन तथा दल के सञ्चारित सदस्य इसके सम्बन्धित हैं। इसकी बैठक वष में एक बार होती है। यह इस बैठक में अपनी काय कारिणी समिति का निर्वाचन करती है। क्षेत्रीय परिषद निर्वाचन क्षेत्रों तथा बोरो (Borough) में दल की शाखाओं की निगरानी करती है तथा दल के विकास में सहयोग प्रदान करती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में दल का एक सगठन होता है जिसको क्षेत्रीय सघ कहते हैं। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र को वार्डों में बाटा जाता है। प्रत्येक वार्ड में एक समिति होती है। निर्वाचन क्षेत्र वार्ड सगठन सञ्चारित समुदायों का मध्य होता है जो सबसे निम्न स्तर पर दलीय सगठन की एक प्रबंधक समिति होती है जो किसी भी व्यक्ति को दल अथवा सगठन से निकाल सकती है। प्रबंधक समिति एक वार कारिणी समिति का चुनाव करती है। इसकी बैठक प्रतिमास होती है। यह कुछ उपसमितियों का सगठन करती है। प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में युवक सघ की स्थापना की जाती है।

मजदूर दल के केन्द्रीय कार्यालय को ट्रांसपोर्ट हाउस (Transport House) कहा जाता है। यह राष्ट्रीय कार्याकारिणी समिति के अधीन होता है। इसमें ७७ विभाग होते हैं। यह एक सचिव क निर्देशन में काय करता है।

(च) साम्यवादी दल (Communist Party) अनुदार, उदार तथा मजदूर दल की अपेक्षा इंग्लैंड में साम्यवादी दल भी है। रेनिन इसका अस्तित्व नगण्य है। इसकी सम्बन्धिता सिर्फ ४० हजार है। १९५० ई० के चुनाव में इसे सिर्फ ९० हजार मत मिले और जब तक संसद में सिर्फ चार साम्यवादी सदस्य हुए हैं। इसकी नीति फ्रेंच साम्यवादी दल से मिलती जुलती है। माक्स इसका दार्शनिक है और क्रेमलिन इसका निर्देशक। यह जनतंत्र में विचार नहीं करता। यह वग युद्ध तथा श्रमजीवियों के अधिनायकत्व (Dictatorship of the Proletariat) का समर्थक है। इसने श्रमिक-संघों में घुसने की कोशिश की है। लेकिन मजदूर दल के कारण इसे असफलता ही हाथ लगी है। फ्रान और इटली के साम्यवादियों के समान इसे विन्द्यकारी तरीके को अपनाते वा अवसर कभी नहीं मिल सका।

सारांश

ब्रिटिश राजनीतिक दल अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं, जैसे—मतदाताओं को दूरी को कम करने, सदस्यों को बहाली और उदासीनता को दूर करना, जनता को शिक्षा देना, नीति निर्धारित करना, दल का पालन करवाना आदि।

ब्रिटिश दल तथा की सबसे प्रमुख विशेषता द्विदल व्यवस्था है। दूसरी व्यवस्था केन्द्रीकरण है। शासन को केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम है, तीसरी विशेषता है। दल साहचर्य, नेता का शासन संसद् सदस्य पर नियन्त्रण, बर्ग प्रकृति, श्रुट तथा तथा अल्पसंख्यक का अमात्र निर्णय कार्यशीलता तथा बर्ग कोटि का आचरण ब्रिटिश दल-व्यवस्था की अन्य विशेषताएँ हैं।

इंग्लैंड के राजनीतिक दलों का इतिहास बहुत पुराना है ।

अनुदार दल, उदार दल तथा श्रमिक दल इंग्लैंड के प्रमुख दल हैं ।

प्रश्न

- 1 Discuss the importance of political parties in a democratic state with special reference to England
(इंग्लैंड के प्रसंग में प्रजातांत्रिक राज्य में राजनीतिक दलों के महत्त्व का वर्णन कीजिए ।)
- 2 Mention the main features of the British party system and compare them with those of America and France
(ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रमुख विशेषताएँ तथा उल्लेख कीजिए और अमेरिका तथा फ्रांस से उनकी तुलना करें ।)
- 3 Describe the organisation, aims and methods of parties in England
(Punjab U 1941, 43)
(ब्रिटिश राजनीतिक दलों के संगठन, उद्देश्य तथा कार्यकरण की विधि का वर्णन कीजिए ।)
- 4 "The distinguished mark of political parties in Britain is that they are parties of principle, that is, they profess the purpose of governing or of opposing Government in the name of general design of political values, They profess a broad social goal, that of conservation or liberation or communism or catholicism " Discuss
(“ब्रिटिश राजनीतिक दलों की विशिष्टता यह है कि वे सिद्धांत पर आधारित हैं, अर्थात् उनका लक्ष्य राजनीतिक आधार पर सरकार का समर्थन या विरोध करना है । उनका उद्देश्य सामाजिक अभीष्ट, जैसे अनुदारवादी या उदारवादी, साम्यवादी या कैथोलिज्म है ।” इस कथन की समीक्षा करें ।)
- 5 "Two party system the permanent features of the British political life " Compare the two party system of England with the multi-party system of France
(“द्विदल प्रथा ब्रिटिश राजनीतिक जीवन की सदैव से विशेषता रही है ।” ब्रिटेन की द्वि-दल प्रथा की तुलना फ्रांस के बहुदलीय प्रथा से करें ।)
- 6 Trace the growth and development of party system in England
(इंग्लैंड में दल-पद्धति के विकास का वर्णन कीजिए ।)
- 7 Compare and contrast the working of the party system in England and France
(B U '55 S '59 S '61 S, R U '62 A)
(इंग्लैंड और फ्रांस की दल पद्धतियों का तुलनात्मक मूल्यांकन करें ।)

"Local Assemblies of citizens Constitute the strength of free peoples Town meetings are to liberty what Primary Schools are to science, they bring it within the peoples reach They teach men how to use and enjoy it A nation may establish a system of free Government but without the spirit of Municipal institutions, it cannot have the spirit of liberty"

—De Tocqueville

१२

स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government)

- *****
- | | |
|------------------------|--------------------|
| १ विकास । | ३ वर्तमान सगठन । |
| २ विशेषताएँ । | ४ लदन का प्रशासन । |
| ५ केन्द्रीय नियंत्रण । | |
- *****

प्रजातांत्रिक शासन-व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का महत्वपूर्ण स्थान है। ये संस्थाएँ प्रजातंत्र के विद्यालय के रूप में कार्य करती हैं। ये नागरिकों का नागरिकता का व्यावहारिक प्रशिक्षण देती हैं, उन्हें शासन-कला सिखाती हैं और उनमें नागरिक भावना जागृत करती तथा राजनीतिक चेतना फैलाती हैं। टी टॉकविले के शब्दों में "स्वतंत्र राष्ट्रों की शक्ति उनके नागरिकों की स्थानीय सभाओं में रहती है। विज्ञान के लिए जो काम प्राथमिक शिक्षालय करते हैं वही काम नगर सभाएँ स्वतंत्रता के लिए करती हैं। ये स्वतंत्रता को जनता तक पहुँचाती हैं। ये मनुष्यों को यह सिखाती हैं कि इस स्वतंत्रता का किस तरह प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतंत्र सरकार भले स्थापित कर ले, स्थानीय संस्थाओं के बिना उद्योग स्वतंत्रता की भावना नहीं आ सकती।" इंग्लैंड की स्थानीय संस्थाओं के महत्व पर प्रकाश डालते हुए ब्लैक स्टोन ने कहा है कि "इंग्लैंड के नागरिकों की स्वतंत्रता का सबम बड़ा श्रेय उसी स्थानीय संस्थाओं को है। आने पूर्व संवसना के समय में ही अंग्रेजों ने अपने ही द्वार पर नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों का गान प्राप्त किया है।"

१ ब्रिटिश स्थानीय संस्थाओं का विकास

इंग्लैंड की स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। इसका वस्तुमान स्वरूप सदियों के विकास का परिणाम है। यह विनाम मुख्यतः बिना किसी पथ प्रणयन और योजना के हुआ है। संवसन युग में शायर, ह्यूड्ड, टाउनशीप और बौरो स्थानीय स्वशासन की मुख्य इकाइयाँ थीं। नामन विजय के बाद शायर काउंट्री बन गये ह्यूड्ड समाप्त हो गये, टाउनशीप सामन्तों के हाथ में चले गये और केवल बौरो अपने पूर्व रूप में जीवित रहे। कुछ समय के बाद टाउनशीप का स्थान परिश नामक इकाई ने ले लिया। मध्ययुग के अन्तिम चरण

में इंग्लैंड में स्थानीय शासन की तीन मुख्य इकाइया थी—वाउटो, बोरो और पेरिश। काउन्टी का शासन जस्टिस ऑफ दी पीस (Justice of the Peace) के हाथ में था। उनकी नियुक्ति वाउन के द्वारा होती थी। बोरो का निर्माण विधि द्वारा होता था। यह शहरी सस्था थी। मेयर, ऑल्डरमेन और पायद (Councillors) बोरो के प्रमुख अधिकारी थे। पेरिश एक देहाती और बहुत हदतक अमगठित इकाई थी। वाउटी और पेरिश के काम सीमित थे जबकि बोरो के कार्य अनेक प्रकार के थे।

ट्यूडर, स्टुअर्ट और हानोवर काल तक स्थानीय शासन की उपयुक्त व्यवस्था प्रचलित रही। १९वीं शताब्दी के शुरू में औद्योगिक क्रांति के चलते इंग्लैंड की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक परिवर्तन हुए। परिणाम-स्वरूप घनी आबादी वाले औद्योगिक क्षेत्रों का देश भर में विकास हुआ जिसमें अच्छी सड़क, अच्छी सफाई की व्यवस्था आदि की आवश्यकता पड़ी। इसका परिणाम यह हुआ कि देश भर में तरह-तरह के स्थानीय क्षेत्रों का विकास होने लगा, जिनके अधिकार-क्षेत्रों में विरोध के कारण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में अराजकता सी फैल गयी। एक समय ऐसा आया कि इंग्लैंड में विभिन्न प्रकार की स्थानीय सस्थाओं की संख्या २७,००० तक पहुँच गयी और अठारह प्रकार के स्थानीय कर जनता पर लगाये गये। फलतः स्थानीय शासन व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता पड़ी, लेकिन शासक वर्ग कोई प्रातिकारी कदम उठाने के पक्ष में नहीं था। अतः सुधार के हेतु शन-दान कदम उठाये गये।^१

शहरी क्षेत्रों के सम्बन्ध में सुधार हेतु कदम उठाना नितांत आवश्यक हो गया था क्योंकि औद्योगिकरण ने नई समस्याएँ पैदा कर दी थी। नगरों की स्थानीय सस्थाओं के सुधार के पुनगठन के हेतु संसद ने १८३५ में म्यूनिसिपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) पारित किया। इसने काउन्टी सरकार को पुनगठित किया और जस्टिस ऑफ दी पीस की शक्तियाँ को निर्वाचित वाउटी कौंसिल को हस्तांतरित कर दिया। सन् १८८८ में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act, 1888) को काउन्टियाँ की शासन व्यवस्था को संगठित करने के लिए पारित किया गया। १८९४ के डिस्ट्रिक्ट और पेरिश परिषद अधिनियम (District and Parish Councils Act, 1894) के द्वारा ग्राम एवं नगरी जिलों का संगठन हुआ। इसके द्वारा विशेष जिला (Special districts) बोर्डों और कमीशनो को समाप्त कर उनके स्थान पर केवल दो देहाती स्थानीय संगठनों का रखा गया जिन्हें नगरी जिला और ग्रामीण जिला (Urban District and Rural District) कहा गया। इसका उद्देश्य स्थानीय शासन को एकीकृत शासन (Unified administration) का रूप देना था। १९२९ और १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियमों (Local Government Act, 1929,

1 "At one time it was estimated that there were more than 27,000 different local authorities in England and that 18 different kinds of local taxation were being levied on the people. The jungle of jurisdiction had become so dense that nobody could find his way through it. Yet the national authorities were reluctant to take the reform of local government in hand and make a job of it, for parliament has always disliked to reconstruct anything from top to bottom at one stroke. With characteristic caution there fore, they went at the work piecemeal."

"Local Assemblies of citizens Constitute the strength of free peoples Town meetings are to liberty what Primary Schools are to science, they bring it within the peoples reach They teach men how to use and enjoy it A nation may establish a system of free Government but without the spirit of Municipal institutions, it cannot have the spirit of liberty"

—De Tocqueville

१२

स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government)

- | | |
|------------------------|--------------------|
| १ विकास । | ३ वृत्तमान सगठन । |
| २ विशेषताएँ । | ४ लदन का प्रशासन । |
| ५ केन्द्रीय नियंत्रण । | |

प्रजातांत्रिक शासन व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की सस्थाओं का महत्वपूर्ण स्थान है। ये सस्थाएँ प्रजातंत्र के विद्यालय के रूप में कार्य करती हैं। ये नागरिकों का नागरिकता का व्यावहारिक प्रशिक्षण देती हैं, उन्हें शासन-कला सिखाती हैं और उनमें नागरिक भावना जागृत करती तथा राजनीतिक चेतना फैलाती हैं। डी टॉकविले के शब्दों में 'स्वतंत्र राष्ट्रों की शक्ति उनके नागरिकों की स्थानीय सभाओं में रहती है। विज्ञान के लिए जो काम प्राथमिक विद्यालय करते हैं, वही काम नगर सभाएँ स्वतंत्रता के लिए करती हैं। ये स्वतंत्रता को जनता तक पहुँचाती हैं। ये मनुष्यों को यह सिखाती हैं कि इस स्वतंत्रता का किस तरह प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतंत्र सरकार भले स्थापित कर ले, स्थानीय सस्थाओं के बिना उच्च स्वतंत्रता की भावना नहीं आ सकती।' इंग्लैंड की स्थानीय सस्थाओं के महत्व पर प्रकाश डालते हुए ब्लैक स्टोन ने कहा है कि "इंग्लैंड के नागरिकों की स्वतंत्रता का सबसे बड़ा श्रेय उनकी स्थानीय सस्थाओं को है। अपने पूज्य सैक्ससों के समय से ही अंग्रेजों ने अपने ही द्वार पर नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों का ज्ञान प्राप्त किया है।"

१ ब्रिटिश स्थानीय सस्थाओं का विकास

इंग्लैंड की स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। इसका वृत्तमान स्वरूप सदियों के विकास का परिणाम है। यह विकास मुख्यतः बिना किसी पंच प्रशासन और योजना के हुआ है। सैक्सन युग में शायर, हार्ड, टाउनशिप और बौरो स्थानीय स्वशासन की मुख्य इकाइयाँ थीं। नामन विजय के बाद शायर काउंटी बन गये हार्ड समाप्त हो गये टाउनशिप सामंती के हाथ में चले गये और केवल बौरो अपने पुराने रूप में जीवित रहे। कुछ समय के बाद टाउनशिप का स्थान पैरिश नामक इकाई ने ले लिया। मध्ययुग के अन्तिम चरण

में इङ्ग्लैंड में स्थानीय शासन की तीन मुख्य इकाइयाँ थी—वाउटी, बीरो और पेरिश। काउटी का शासन जस्टिस ऑफ़ दी पीस (Justice of the Peace) के हाथ में था। उनकी नियुक्ति ज़ाउन के द्वारा होती थी। बीरो का निर्माण विधि द्वारा होता था। यह गहरी सस्था थी। मेयर, कॉउन्सिलर और पापद (Councillors) बीरो के प्रमुख अधिकारी थे। पेरिश एव देहाती और बहुत हदतक अमगठित इकाई थी। वाउटी और पेरिश के नाम सीमित थे जबकि बीरो के कार्य अनन्त प्रकार के थे।

ट्यूडर, स्टुअर्ट और हानावर काल तक स्थानीय शासन की उपयुक्त व्यवस्था प्रचलित रही। १९वीं शताब्दी के शुरू में औद्योगिक क्रांति के चलते इङ्ग्लैंड की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक परिवर्तन हुए। परिणामस्वरूप घनी आबादी वाले औद्योगिक क्षेत्रों का देश भर में विकास हुआ जिसमें अच्छी सड़कें, अच्छी सफाई की व्यवस्था आदि की आवश्यकता पड़ी। इसका परिणाम यह हुआ कि देश भर में तरह-तरह के स्थानीय क्षेत्रों का विकास होने लगा, जिनके अधिकार-क्षेत्रों में विरोध के कारण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में अराजकता-सी फैल गयी। एक समय ऐसा आया कि इङ्ग्लैंड में विभिन्न प्रकार की स्थानीय सस्थाओं की संख्या २७,००० तक पहुँच गयी और अट्टारह प्रकार के स्थानीय कर जनता पर लगाये गये। फलतः स्थानीय शासन व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता पड़ी, लेकिन शासक वर्ग कोई प्रातिवारी कदम उठाने के पक्ष में नहीं था। अतः सुधार के हेतु सर्व-शर्त कदम उठाये गये।¹

गहरी क्षेत्रों के सम्बन्ध में सुधार हेतु कदम उठाना नितांत आवश्यक हो गया था क्योंकि औद्योगीकरण ने नई समस्याएँ पैदा कर दी थी। नगरों की स्थानीय सस्थाओं के सुधार के पुनर्गठन के हेतु संसद ने १८३५ में म्यूनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) पारित किया। इसकाउण्टी सरकार को पुनर्गठित किया और जस्टिस ऑफ़ दी पीस की शक्तियों को निर्वाचित काउंटी कौंसिल का हस्तांतरित कर दिया। सन १८८८ में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act, 1888) का काउण्टियों की शासन-व्यवस्था को मगठित करने के लिए पारित किया गया। १८९४ के डिस्ट्रिक्ट और पेरिश परिषद् अधिनियम (District and Parish Councils Act, 1894) के द्वारा ग्राम एव नगरी जिलों का संगठन हुआ। इसके द्वारा विशेष जिलों (Special districts) बोर्डों और वर्गीशना का समाप्त कर उनके स्थान पर केवल दो देहाती स्थानीय संगठनों का रखा गया जिन्हें नगरी जिला और ग्रामीण जिला (Urban District and Rural District) कहा गया। इसका उद्देश्य स्थानीय शासन को एकीकृत शासन (Unified administration) का रूप देना था। १९२९ और १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियमों (Local Government Act, 1929,

1 "At one time it was estimated that there were more than 27 000 different local authorities in England and that 18 different kinds of local taxation were being levied on the people. The jungle of jurisdiction had become so dense that nobody could find his way through it. Yet the national authorities were reluctant to take the reform of local government in hand and make a job of it, for parliament has always disliked to reconstruct anything from top to bottom at one stroke. With characteristic caution there fore, they went at the work piecemeal."

1933 के द्वारा स्थानीय निकायों को केन्द्र में सहायता मिलाने तथा और उनके अधिकारों को बान्नी व्याख्या की गई। 1936 के सावजनिक स्वास्थ्य और विकास अधिनियम ने स्थानीय अधिकारियों के कार्यों को और भी स्पष्ट किया। स्थानीय शासन अधिनियम, 1950 (Local Government Act, 1950) ने स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्रों और अधिकारों के परिवर्तन के लिए और निरीक्षण के लिए व्यवस्था की और काउन्टी सेवाओं को कुछ उत्तरदायित्व सौंपने का प्रबन्ध किया साथ ही स्थानीय सरकार की व्यवस्था में परिवर्तन किया गया। इस प्रकार वर्षों के प्राद विभिन्न अधिनियमों ने द्वारा इङ्ग्लैंड के स्थानीय शासन के ढांचे में परिवर्तन लाया गया और उम मगठित किया गया।

२ ब्रिटिश स्थानीय शासन की विशेषताएँ

ब्रिटिश स्थानीय शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं —

(i) विकासशील ब्रिटिश स्थानीय सस्थायें मद्रियों के विकास का परिणाम हैं। इनका विकास क्रमिक ढंग से हुआ है। इनका विकास ब्रिटिश मविधान की ही भांति लोगों की राजनीतिक चेतना के विकास के साथ-साथ हुआ है। यह विशेष उल्लेखनीय है कि विकास की यह प्रक्रिया किसी योजनानुसार नहीं हुई। मुनरो के शब्दों में, “इंग्लैंड के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ऐस लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो अधिकांशत अनियंत्रित एवं अनियोजित रहा है।”¹ इस प्रकार ब्रिटेन में स्थानीय सस्थाओं की जड़ अतीत में देखने का मिलती है।

(ii) लिखित कानून का परिणाम—ब्रिटिश संवैधानिक सस्थाओं की भांति स्थानीय सस्थायें भी विकास का परिणाम हैं लेकिन एक ओर संवैधानिक सस्थायें मुख्यत अभिसमया अर्थात् अनिश्चित विधियाँ पर आधारित हैं जबकि स्थानीय सस्थायें पूर्णत लिखित कानून पर आधारित हैं। समद ने समय-समय पर अधिनियम पास कर स्थानीय सस्थाओं में गठन और उत्तरदायित्वा का स्वरूप निर्धारित किया है।

(iii) विकेन्द्रीकरण—विकेन्द्रीकरण ब्रिटिश स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता है। फाइनर ने अनुसार ‘विकेन्द्रीकरण का अर्थ एक एसी व्यवस्था से है जिसमें सरकार ने स्थानीय एवं केन्द्रीय अनेक केन्द्र होने हैं तथा प्रत्येक को स्वतंत्र अस्तित्व एवं कार्यों का अधिकार प्राप्त होता है।’² काउन्टी बरोज (County Boroughs) पूर्णत स्वतंत्र निकाय हैं काउन्टी (County) का अर्थ है शहर और नगरपालिका बरोज तो भी बहुत हद तक स्वतंत्र शक्तियाँ प्राप्त हैं। इस व्यवस्था को वस्तुतः विकेन्द्रीकरण का नाम देना गलत होगा, भिन्न भिन्न स्थानीय सस्थायें स्वतंत्र निकाय के रूप में कार्य करती हैं। फाइनर ने ही शब्दों में, ‘हमारा यहाँ विकेन्द्रीकरण नहीं है, वरन् पूर्ण स्वतंत्रता का एक छोटा भाग है जो कि मुख्यत राष्ट्रीय इच्छा पर आधारित मगठित एकीकरण के

1 “It (local self government) is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned” —Munro

2 “By decentralization is meant a system in which there are many centres of government local and central, each with a right of independent existence and functions” —Fisher

साथ मिलकर इसे स्वतंत्र इच्छा द्वारा स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल क्रियान्वित करने का प्रयास करता है। इस व्यवस्था को गया नाम दिया जाना चाहिए, हम नहीं जानते।¹

(iv) समन्वयात्मक एकीकरण का विकास —प्रारम्भ में स्थानीय एवं केन्द्रीय सरकार को परस्पर विरोधी समझा जाता था। लेकिन आज वैसी स्थिति नहीं है, अब दोनों को एक दूसरे का पूरक माना जाता है। वर्तमान काल में दोनों इकाइयों के बीच पारस्परिक वटुता की भावना नहीं पायी जाती है। उच्च राष्ट्रीय जीवन के रूप में देखा जाता है। थोड़े में आज दोनों इकाइयों का समन्वय देखने को मिलता है और प्रशासन के एकीकृत ढाँचे के दो जगहों के रूप में वे कार्य करती हैं।

(v) समिति व्यवस्था—ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था में समितियों का विशेष स्थान है। फाइनेंस में उच्च स्थानीय सरकार का 'वास्तविक कारखाना' कहा है। एक अन्य विद्वान ने उच्च 'ऑल, वान और नाक' कहा है। स्थानीय निकायों की परिपक्व समितियों के माध्यम से कार्य करती हैं। इंग्लैंड में पांच प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं—(i) स्थायी समितियाँ (Standing Committees), (ii) सुनावदात्री समितियाँ (Persuasive Committees), (iii) विशेष एम सामाजिक समितियाँ (Special and Ad hoc Committees), (iv) कानूनी समितियाँ (Statutory Committees) और (v) उप समितियाँ (Sub Committees)।

(vi) दलीय राजनीति का प्रभाव—यह एक विवादास्पद प्रश्न है कि स्थानीय शासन की समस्याओं में राजनीतिक दलों को भाग लेना चाहिए या नहीं। भारत में आमतौर पर दलों को स्थानीय प्रशासन से दूर रखने की चेष्टा की जाती है। लेकिन इंग्लैंड में स्थानीय शासन की समस्याओं में राजनीतिक दल सक्रिय रूप से भाग लेते हैं। स्थानीय समस्याओं में राजनीतिक दलों के संगठन पाये जाते हैं। चुनाव भी दलीय आधार पर लड़े जाते हैं। किन्हीं किन्हीं समस्याओं में खासकर देहाती क्षेत्रों में, राजनीतिक दलों का विशेष प्रभाव देखने को नहीं मिलता है।

(vii) एकरूपता की कमी - एकरूपता की कमी ब्रिटिश स्थानीय स्वशासन की एक अन्य विशेषता है। स्थानीय समस्याओं के संगठन, कार्य, कार्यकरण और नियमों में आपस में काफी विभिन्नता पायी जाती है। उदाहरणस्वरूप, स्थानीय निकायों के संगठन का आधार कहीं जनसंख्या है तो कहीं प्रदेश, कहीं धित है तो कहीं अन्य आधार। गत वर्षों में स्थानीय समस्याओं के बीच कानून द्वारा एकरूपता लाने का प्रयास किया जा रहा है और उच्च एवं मानदण्ड पर लाने का प्रयास किया जा रहा है।

३ स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन

विभिन्न सुधारों के फलस्वरूप इंग्लैंड में छह प्रकार की स्थानीय समस्याएँ हैं—

- १ काउण्टी (County),
- २ काउण्टी बरो (County Borough),
- ३ बरो (Borough),

1 "We have not decentralization, but a small sphere of almost complete freedom, side by side with an organised integration founded mainly on a national will mitigated by pre-discretion to adopt and apply it to local circumstances what have to give, we do not know" —Fisher

- ४ नगर जिला (Urban District),
 ५ ग्राम जिला (Rural District), तथा
 ६ पैरिश (Parish),

१९६४ के बाद सम्मन इंग्लैंड और वेल्स ५८ काउण्टिया में विभाजित है। काउण्टी के क्षेत्र के अंतर्गत काउण्टी बरो, बरो, नगर और ग्राम मिले होते हैं। नगर और ग्राम जिला के अंतर्गत पैरिश होते हैं। इनके अतिरिक्त लंदन की स्थानीय सरकार अलग है, जिसका रूप विशिष्ट है। इसका कारण यह है कि लंदन देश की राजधानी है, और इसकी समस्याएँ देश के अन्य भागों की समस्याओं से भिन्न हैं। इन समस्याओं के समाधान हेतु लंदन के लिए एक विशिष्ट प्रकार की शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी है। यहाँ पर हम स्थानीय स्वशासन की उपयुक्त नव इकाइयों की अलग-अलग व्याख्या करेंगे।

(१) काउण्टी (County) — इंग्लैंड की स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ में काउण्टी का सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। यह स्थानीय स्वशासन का सबसे बड़ा तथा सबसे महत्वपूर्ण क्षेत्र है। काउण्टी दो प्रकार की होती है—

- (क) ऐतिहासिक काउण्टी (Historic County) और
 (ख) प्रशासकीय काउण्टी (Administrative County)।

वर्तमान समय में सम्पूर्ण इंग्लैंड और वेल्स का क्षेत्र ५२ ऐतिहासिक काउण्टियों में विभाजित है। ऐतिहासिक काउण्टियाँ स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ नहीं होती। फलतः इनकी न तो कोई प्रबंधकारिणी समिति होती है और न इनका कोई स्थानीय प्रशासन सम्बन्धी कार्य हो जाना है। फिर भी इनका महत्व इसलिये है कि ये आज भी यायिक प्रशासन के क्षेत्र हैं और इन्हें नगरीय निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। उनमें एक शेरिफ, एक जस्टिस ऑफ पीस तथा एक लाड लेफ्टिनेट होता है। इनकी नियुक्ति फ्राउन के द्वारा होती है।

प्रशासकीय काउण्टियों की स्थिति ऐतिहासिक काउण्टियों से सवथा भिन्न है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से प्रशासकीय काउण्टी का काफी महत्वपूर्ण स्थान है। इन काउण्टियों का निर्माण सन् १८८८ के स्थानीय सरकार अधिनियम के द्वारा हुआ था। सन् १९६५ में सम्पूर्ण इंग्लैंड ५८ काउण्टियों में विभाजित है। प्रत्येक प्रशासकीय काउण्टी में एक परिषद होती है। परिषद प्रशासकीय काउण्टी का प्रशासकीय निकाय है। इसमें अध्यक्ष, एल्डरमैन (Alde man) तथा काउंसिलर (Councillors) होते हैं। एल्डरमैन तथा काउंसिलर मिलकर एक वर्ष के लिए अध्यक्ष का चुनाव करते हैं। वह "जस्टिस ऑफ पीस" (Justice of Peace) का कार्य करता है। 'जस्टिस ऑफ पीस' का चुनाव प्रत्यक्ष रूप में मतदाताओं के द्वारा तीन वर्ष की अवधि के लिए होता है। एल्डरमैन छह वर्ष की अवधि के लिए पाषाणों के द्वारा निर्वाचित होते हैं। इस सम्बन्ध में नियम यह है कि एल्डरमैन की संख्या पाषाणों की संख्या की एक तिहाई होगी। एल्डरमैन का कार्यकाल छह साल का होता है, परन्तु उनमें से आधे प्रत्येक तीन वर्ष पर अपना स्थान रिक्त करते हैं। एल्डरमैन को पाषाणों के समान ही अधिकार प्राप्त होता है। दोनों का मत देने का समान अधिकार है।

काउण्टी परिषद की बैठक वर्ष में चार बार होती है। उनमें जो काम सौंप गये हैं वे विभिन्न प्रकार के हैं। वह अपने अधीन काम करनेवाली स्थानीय संस्थाओं के काम की देख

भाल करती है। बड़ी सड़कों की मरम्मत, आश्रमों, बाल अपराधियों का चरित्र सुधारना, स्कूलों एवं औद्योगिक स्कुल का सोलना, पुलिस का इतजाम करना आदि काम इस परिपद की ही करने पड़ते हैं। यह काउण्टी में निक्षा की व्यवस्था भी करती है। परिपद सामान्यतया इन कार्यों को अपने अधीनस्थ स्थानीय संस्थाओं तथा कमचारियों से करवाती है। इसका मुख्य काम तो नीति बनाना है।

(२) काउण्टी बरो (County Borough) —कोई भी बरा जिसकी जनसंख्या ७५,००० हो जाती है, काउण्टी बरो का दर्जा प्राप्त करने के लिये समद के पास आवेदन पत्र भेज सकता है। यदि समद उस आवेदन को स्वीकार कर लेती है तो वह बरो काउण्टी बरा बन जाता है। काउण्टी बरो को काउण्टी की शक्तियाँ दे दी जाती हैं। इसकी तुलना भारत के नगर निगमों से की जा सकती है। जिस प्रकार भारत में बड़े बड़े नगरों की शासन-व्यवस्था के लिए नगर निगमों की स्थापना की गयी है उसी प्रकार इंग्लैंड में बड़े बड़े नगरों के लिए काउण्टी बरो का निर्माण किया गया है। काउण्टी तथा बरो दोनों में अधिकार प्राप्त होने के कारण इसे काउण्टी बरा कहा जाता है। यद्यपि यह काउण्टी का ही एक भाग होता है, परंतु इसकी शक्ति तथा अधिकार पृथक् होते हैं। सन् १९६५ में इंग्लैंड तथा वेल्स में कुल मिलकर ८२ काउण्टी बरा थे।

(३) बरा (Borough) —स्थानीय शासन की दृष्टि से बरा का विशेष महत्त्व है। इसकी स्थापना एक आज्ञा-पत्र (Charter) के द्वारा होती है। जब कोई नगर जिला नगर की भाँति घनो आबादी वाला हो जाता है, तो वह समद के पास आज्ञा-पत्र के लिए आवेदन करता है। समद द्वारा आज्ञा-पत्र प्रदान करने के बाद वह बरो में परिणत हो जाता है। बरा छाट-छाटे नगरों की शासकीय संस्था है। इसकी तुलना भारतीय नगरपालिकाओं से की जा सकती है।

बरो में शासन मत्ता एक परिपद में निहित होती है जिसे बरो परिपद कहते हैं। इसकी रचना मेयर, पापद (Councillors) तथा एल्डरमैन (Alderman) के द्वारा होती है। परिपद के सदस्यों की संख्या का बरो चाटर में ही उल्लेख होता है। फिर भी, किसी भी बरो परिपद में सदस्यों की संख्या छ से कम नहीं हो सकती तथा ४२ से अधिक नहीं हो सकती है। पापद प्रत्यक्ष रूप से तीन वर्ष के लिए तथा एल्डरमैन पापदों के द्वारा ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। एल्डरमैन के सम्बन्ध में एक अन्य व्यवस्था यह है कि उनकी संख्या पापदों की संख्या की एक तिहाई होगी। पापद तथा एल्डरमैन मिलकर अपना एक अध्यक्ष चुनते हैं जिसे मेयर के नाम से पुकारा जाता है। वह एक वर्ष के लिए निर्वाचित होता है।

बरा परिपद का विधायी तथा वायपानिका दोनों प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं वह अपने अधीन काम करने वाले कमचारियों को नियुक्त करती है तथा उनके काम की नियंत्रण करती है। स्वास्थ्य, सफाई, स्कूल तथा पुलिस से सम्बद्ध उस वाकी व्यापक अधिकार प्राप्त है। सन् १९६५ में इंग्लैंड तथा वेल्स में २७६ बरो थे।

(४) नगर जिला (Urban District) —जब किसी ग्राम जिला की आबादी बढ़ जाती है और उसमें कुछ नगर मुलभ विशेषताएँ पायी जाने लगती हैं तो काउण्टी परिपद उसे नगर जिला बना लेती है। नगर जिलों के भी वे ही काम होते हैं जो ग्राम जिलों के। नगर जिले का प्रबंध करने वाली समिति का काम राज मार्गों की देख-रेख, मकानों का प्रबंध, सफाई सावजनिक

स्वास्थ्य, पानी की व्यवस्था, गैस बिजली व ट्राम मार्गों आदि की देख रेख का प्रबंध करना है। यदि नगर जिला की जनसंख्या २० हजार से अधिक जाती है तो उसे प्रारम्भिक शिक्षा के उपर नियंत्रण का अधिकार मिल जाता है। नगर जिला परिषद् इसका शासकीय निकाय है। यह अपना अल्पकाल स्वयं चुनती है और काय मुविधा के लिए समितियों का निर्माण कर लेती है। नगर जिलों की तुलना भारत में पायी जानेवाली "नोटिफाइड एरिया" (Notified Area) नामक संस्था में की जा सकती है। सन् १९६१ में इंग्लैंड और वेल्स में ५७७ नगर जिले थे।

(५) ग्राम-जिला (Rural Districts) — अनेक ग्राम पैरिशों को मिलाकर ग्राम जिला का गठन किया जाता है। ग्राम जिला की एक प्रतिनिधि संस्था होती है जिसे ग्राम जिला-परिषद् कहा जाता है। जिला के नागरिक परिषद के सदस्यों का चुनाव करते हैं और परिषद् के सदस्य अपने मते अथवा बाहर से एक अध्यक्ष का चुनाव कर लेते हैं। परिषद ग्राम-जिला की प्रबंधकारिणी संस्था है। यह सफाई, जल, जन स्वास्थ्य आदि का प्रबंध, छोटी मंडका की देख-भाल करना, कुछ लाईसन्स का दाना आदि काम करती है। परिषद् की बैठक एक माह में एक बार अवश्य होती है। यह अपना काय समितियों द्वारा सम्पादित करती है। ग्राम जिला पर काउण्टी परिषदों का नियंत्रण रहता है। ग्राम जिला की तुलना भारत की "टाउन एरिया" (Town Area) से की जा सकती है। सन् १९६५ में इंग्लैंड तथा वेल्स में ८७३ ग्राम जिला थे।

(६) पैरिश (Parish) — पैरिश ब्रिटिश स्थानीय संस्थाओं में सबसे छोटी इकाई है। इंग्लैंड की स्थानीय संस्थाओं में इसकी स्थिति उसी प्रकार की है जिस प्रकार की भारत में ग्राम पंचायतों की है। पैरिश की जनसंख्या अलग-अलग है। जिस पैरिश की जनसंख्या ३०० या उससे अधिक हो, वहाँ साधारणतया एक परिषद् का गठन कर दिया जाता है। परिषद में सदस्यों की संख्या ५ से १५ तक होती है। इन सदस्यों का चुनाव तीन वर्ष के लिये होता है। जिन पैरिशों में जनसंख्या ३०० से भी कम होती है, वहाँ प्रशासकीय काम का मंचालन पैरिश में निवास करने वाले सभी घर वालों की बैठक की देख-रेख में होता है। स्थानीय लोगों के अधिकारों की रक्षा करना, मंडकों के दोनों ओर बने पग मार्गों की मरम्मत करना, पानी, प्रकाश व सफाई का प्रबंध करना, प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना, आदि काय पैरिशों के काय क्षेत्र में आते हैं। पैरिशों पर जिला परिषद तथा काउण्टी-परिषद् का नियंत्रण रहता है। सन् १९६५ में इंग्लैंड तथा वेल्स में करीब ३,५०० पैरिश-परिषदें थीं।

४ लंदन का प्रशासन

(The Government of London)

ब्रिटेन के स्थानीय प्रशासन में राजधानी लंदन के लिए एक पृथक् व्यवस्था है। अपने ऐतिहासिक विकास, आकार एवं कुछ अन्य कारणों से यह इंग्लैंड में अपने ढंग की अनुपम व्यवस्था है। ऐसा इसलिए है कि लंदन न केवल इंग्लैंड की राजधानी है बरन् देश का सबसे बड़ा आर्थिक तथा व्यापारिक केंद्र है। लंदन नगर राजधानी का एक छोटा भाग है। आज भी इसका क्षेत्रफल एवं जनसंख्या के बराबर है। यह आधुनिक राज्य का प्राचीन रूप है। इसकी पुरानी सीमाएँ तथा पुराने ढंग की संरचना बिल्कुल नहीं बदली। लंदन नगर का प्रशासन मुख्यतः एक परिषद के द्वारा होता है।

ऑफ कॉमन कोमिन्स' बना जाता है। इसमें लंदन के लार्डमेयर एल्डरमैन तथा पापुड

(Councillors) होते हैं। लंदन नगर 'महान लंदन' (Greater London) का भी अपना एक शासकीय निकाय है जिसे "महान् लंदन परिषद्" (Greater London Council) कहा जाता है। इसके अलावा 'मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट' (Metropolitan Police District) है, जिसका क्षेत्रफल लगभग ७०० वर्गमील है। इसका स्थानीय प्रशासन से कोई सम्बन्ध नहीं है। इनका सम्बन्ध मूलतः पुलिस प्रशासन से है। यह शान्ति और व्यवस्था बनाय रखने का काम करता है। पुलिस लंदन की समस्त काउण्टियों की देखभाल करती है। परन्तु लंदन नगर की अपनी जलम पुलिस व्यवस्था है।

५ स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण

(Central Control over Local bodies)

इंग्लैंड में स्थानीय शासन की उपयुक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि जेजुआ को अपने स्थानीय प्रशासन को संचालित करने की पर्याप्त स्वतंत्रता है। प्रत्येक स्थानीय सभ्यता में निर्वाचित परिषद की व्यवस्था की गयी है और उन्हें काफी महत्त्वपूर्ण कार्य दिये गये हैं। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि वहाँ स्थानीय सभ्यताओं पर कोई केन्द्रीय नियंत्रण नहीं है। स्थानीय प्रशासन में कुछ अशांतता तथा एकरूपता बनाय रखने के लिए केन्द्रीय सरकार की स्थानीय सभ्यताओं पर नियंत्रण रखना पड़ता है। इंग्लैंड में केन्द्र के पास स्थानीय सभ्यताओं को नियंत्रित करने के बहुत से तरीके हैं। सबसे प्रथम, संसदीय कानून के द्वारा ही स्थानीय सभ्यताओं के नये क्षेत्र स्थापित होते हैं और पुराने क्षेत्रों का समाप्त किया जाता है। स्थानीय सभ्यताओं का क्या करना चाहिए और क्या नहीं करना चाहिए, यह बात भी संसदीय कानून से ही निर्दिष्ट होती है। दूसरे, स्थानीय सभ्यताओं का अपना कार्य चालान के लिए केन्द्र के वित्तीय अनुदानों की आवश्यकता होती है। इन अनुदानों के माध्यम से केन्द्रीय सरकार को इन स्थानीय सभ्यताओं पर नियंत्रण रखने की असाधारण शक्ति प्राप्त हो जाती है। तीसरे, अपनी गतिविधियों के दुरुपयोग की अवस्था में अथवा उनका समुचित प्रयोग न करने की स्थिति में केन्द्रीय सरकार का उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है।

निष्कर्षतः ब्रिटिश स्वायत्त शासन में जहाँ पर्याप्त रूप से स्वायत्तता वर्तमान है, वहाँ उसे नियंत्रित करने के लिए शक्तिशाली केन्द्र की भी व्यवस्था है।

सारांश

प्रशासनिक शासन व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन को सभ्यताओं का महत्त्वपूर्ण स्थान है।

इंग्लैंड को स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। वर्षों के प्रयत्न के बाद विभिन्न अभिनियमों के द्वारा इंग्लैंड को स्थानीय शासन के ढाँचे में परिवर्तन लाया गया और उस संगठित किया गया।

ब्रिटिश स्थानीय शासन को निम्नलिखित विशेषताएँ हैं (i) विकासशील, (ii) लिखित कानून का परिणाम, (iii) विवेकपूर्ण, (iv) सम-सामाजिक एकीकरण का विकास, (v) समिति व्यवस्था (vi) दलीय राजनीति का प्रभाव, (vii) एकरूपता को कठोर।

इंग्लैंड में छह प्रकार की स्थानीय सभ्यताएँ हैं (१) काउन्टी (२) काउन्टी बरो (३) बरो, (४) नगर जिला (५) ग्राम जिला और (६) पैरिश।

विशेष महत्त्व के कारण लंदन के स्थानीय शासन को पृथक व्यवस्था है।

इंग्लैंड में स्थानीय सभ्यताओं को प्रजासत्तव स्वतंत्रता है, लेकिन दक्षता के दृष्टिकोण से उनपर नियंत्रण की भी व्यवस्था है।

प्रश्न

- 1 Describe briefly the importance of local government Give an account of the gradual growth of British system of local government
[स्थानीय शासन के महत्त्व पर संक्षिप्त प्रकाश डालिये । इंग्लैंड के स्थानीय शासन के प्रामाणिक विकास को बतलाइए ।]
- 2 Describe the chief organs of local self-government in Britain and their function* How does the Central Government exercise control over these local bodies ?
[ब्रिटेन की स्थानीय सभाओं के मुख्य अंगों तथा उनके कार्यों का वर्णन कर । उनपर केन्द्रीय सरकार किस तरह से नियंत्रण स्थापित करती है ?]
- 3 Name the different units of local government in Britain and show how they are administered
[ब्रिटेन में स्थानीय सरकार की विभिन्न इकाइयों के नाम बतनाइये और यह बतलाइये कि वे किस प्रकार प्रशासित होती हैं ।]
- 4 'The British system of local government is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned'
Discuss
[“ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था दीर्घ ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो बहुत हद तक पूर्व निर्दिष्ट और नियोजित नहीं रहा है” विवेचना कीजिए ।]
- 5 Write a short note on the Government of London
[लंदन की सरकार पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिये ।]

अमेरिका का संविधान
(THE CONSTITUTION OF U. S A)

'The American Constitution is the most wonderful work ever struck of at a given time by the brain and purpose of man'

—Gladstone.

१

अमरीकी संविधान की पृष्ठभूमि

(General Background of the Constitution of the U S A)

- १ समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व— समाजशास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता ।
- २ अमरीकी संविधान का महत्त्व— महान् शक्तियों में एक, सर्वाधिक प्राचीन लिखित संविधान, भारतीयों के लिए महत्त्वपूर्ण, संविधान की श्रेष्ठता, स्थिर संविधान, मुख्य देन ।

१ समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व

(Sociological Factors)

समाजशास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता —किसी भी देश का संविधान अंतरिक्ष से पैदा नहीं होता, न तो वह आकस्मिकता की ही जात होता है। भले ही उसका निर्माण एक निश्चित काल में हुआ हो, उसकी प्रकृति विभिन्न समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्त्वों के प्रभाव द्वारा ही निर्धारित होती है। भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियाँ उसका स्वरूप निश्चित करती हैं तथा समय और आवश्यकता की मांग के अनुसार उसे परिमार्जित और सशोधित करती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान वक्त मान लिखित संविधानों में सबसे प्राचीन संविधान है। इसका जन्म उस समय हुआ था जबकि फ्रांस में राजतंत्र, रोम में 'पवित्र साम्राज्य' (Holy Empire), कुस्तुनुनिया में सुलतान खलीफा, पेरिस में 'स्वर्ग आदेश' (Mandate of Heaven) से विभूषित सम्राट और जापान में सत साम्राज्य (Hermit Empire) था। वे राज्य वर्षों पूर्य अतीत के गम में बिलीन हो गये जबकि अमरीकी संविधान सदियों के भ्रष्टाचारों को झेलते हुए आज भी स्थिर उठाये आदेश पेश कर रहा है। संविधान के सँझातिव स्वरूप के प्रलेख को पढ़कर समया जा सकता है, लेकिन उसके व्यावहारिक और सही रूप को समझने के लिए समाजशास्त्रीय तत्त्वों का अध्ययन आवश्यक है।

(1) भौगोलिक स्थिति —संयुक्त राज्य अमेरिका उत्तरी अमरीकी महाद्वीप के मध्य भाग में स्थित है। इसके पूर्वी और पश्चिमी सीमा पर क्रमशः अटलांटिक महासागर और प्रशांत महासागर हैं, उत्तर में कनाडा और दक्षिण में मेक्सिको राज्य तथा मेक्सिको की खाड़ी है। इसकी

भौगोलिक स्थिति इसे विश्व के अन्य देशों से अलग करती है। विश्व-राजनीति से विलगता की नीति को उसकी भौगोलिक स्थिति ने ही सफल बनाया है। जनतंत्र के माग में वाघक बाह्य आक्रमण तथा आंतरिक अशांति, दोनों शत्रुओं से अमेरिका सदैव सुरक्षित रहा है। अतः अमरीकी जनतंत्र के विकास में भौगोलिक स्थिति का पर्याप्त सहयोग रहा है।

(ii) महादेश का नेता —संयुक्त राज्य अमेरिका अमरीकी महाद्वीप का अग्रणी राष्ट्र रहा है। स्वतंत्रता के बाद उसने अमरीकी महादेश के राष्ट्रों के नेतृत्व की वागडोर अपने हाथ में ली। प्राकृतिक साधन, देश की विशालता, राजनीतिक एकता आदि कारणों ने उसे इस स्थान को प्राप्त करने में पर्याप्त सहयोग दिया। महादेश के नेता के रूप में ही राष्ट्रपति मुनरो ने 'अमरीकी महादेश में यूरोपीय राष्ट्रों का हस्तक्षेप नहीं' (No interference of European countries in the affairs of the American countries) की नीति का प्रतिपादन किया। महादेशीय नेतृत्व ने संयुक्त राज्य को सबल राष्ट्र बनाया तथा फायपालिका की स्थिति को सुदृढ़ बनाया।

(iii) राजनीतिक पृथक्त्व :—स्वतंत्रता के बाद अमेरिकावासियों के सामने एक समस्या थी—देश की स्थिति को सुदृढ़ बनाना। इसके लिए सबसे आवश्यक था कि देश की आर्थिक नींव को ठोस बनाया जाय। देश में साधनों की भरमार थी। लेकिन इन साधनों के समुचित उपयोग के लिए शांतिपूर्ण राजनीतिक वातावरण की आवश्यकता थी। अतः अमेरिका की भौतिक उन्नति के लिए यह आवश्यक था कि उसे शांत वातावरण में पनपने का अवसर मिलता, लेकिन यह तब तक सम्भव नहीं था जबतक कि वह यूरोपीय राजनीति में प्रचलित "कुटिल उलझनपूर्ण संधियों" (Sinister Entangling Alliances) से दूर न रहे इसीलिए राष्ट्रपति मुनरो ने 'पृथक्त्व के सिद्धांत' (Policy of Isolation) को मूल रूप दिया। इन नीतियों का द्वितीय विश्वयुद्ध तक अमेरिका ने अनुसरण किया, सिर्फ कभी कभी जब उसके हित को धक्का लगा तब वह अपने रास्ते से डगमगाया। इस नीति ने उसकी आर्थिक नींव को दृढ़ (Economic Stability) बनाया, संविधान की स्थिरता प्रदान की तथा संविधान के स्वाभाविक विकास में मदद पहुँचायी।

(iv) क्षेत्रफल —क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से संयुक्त राज्य अमेरिका विश्व के बड़े देशों में एक है। जिस समय इसकी स्थापना हुई थी, उस समय उसका क्षेत्रफल ३,१५,०६५ वर्गमील था और उसमें १३ राज्य थे। आज उसमें ५० राज्य हैं और उसका वर्तमान क्षेत्रफल ४,२६,७८६ वर्गमील है। उसका क्षेत्रफल भारत के क्षेत्रफल से २½ गुना, फ्रांस के क्षेत्रफल का २६ गुना तथा इंग्लैंड के क्षेत्रफल का २५ गुना है, परंतु सोवियत संघ के क्षेत्रफल के आधे से कम है। क्षेत्रफल सम्बन्धी अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि इसके राज्यों का क्षेत्रफल समान नहीं है। एक ओर टेक्सास और कैलिफोर्निया जैसे विशालकाय राज्य हैं, जिनके क्षेत्रफल क्रमशः २,६५,७८० और १,५८,३६० वर्गमील हैं, तो दूसरी ओर रोडद्वीप और डेलावर जैसे छोटे छोटे राज्य हैं, जिनके क्षेत्रफल क्रमशः १,२५० वर्गमील और १,०५० वर्गमील हैं। सोवियत संघ और स्विटजरलैंड के साथ ही इकाइयों के आकार में भी विभिन्नताएँ हैं। आकार में अंतर होने के बावजूद सभी इकाइयों को संविधान में समानता दी गयी है और उनकी स्वतंत्रता को सुरक्षित करने की चेष्टा है। संविधान के संशोधन तथा सिनेट में उन्हें समान अधिकार हैं। क्षेत्रफल की विशालता

का विश्व राजनीति में उसे अप्रणीत स्थान हासिल करने में बहुत बड़ा हाथ रहा है। साथ साथ आर्थिक साधनों के बाहुल्य के लिए भी उत्तरदायी है।

(v) जन संख्या — जन संख्या के दृष्टिकोण से भी समुत्त-राज्य अमेरिका विश्व की महान् शक्तियों में एक है। विश्व में इसका चौथा स्थान है, सिर्फ चीन, भारत और रूस की आबादी इससे अधिक है। वर्तमान समय में इसकी जन संख्या लगभग १६,२५,००,००० है। फिर भी आबादी का घनत्व सिर्फ ५० ७ प्रति वर्गमील है, जबकि ग्रेट ब्रिटेन का ८४८ और जापान का ४०० है। फलस्वरूप प्राकृतिक साधनों तथा कृषि योग्य भूमि की दृष्टि से यह जनसंख्या अधिक नहीं है। अतः इंग्लैण्ड, जापान आदि देशों की अपेक्षा इसकी आर्थिक कठिनाइयाँ और समस्याएँ नगण्य हैं तथा सामान्य जनता की आर्थिक दशा सतोपप्रद है। इस कारण शासकों को पिछड़े देशों के समान प्रारम्भिक आर्थिक समस्याओं का सामना नहीं करना पड़ता है, वे बृहद् राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं की ओर ही अधिक ध्यान देते हैं। जनता में भी असतोप या विद्रोह का भय नहीं के बराबर रहता है। फलस्वरूप संविधान बिना किसी रूकावट के कायम रहता है, उसे अधिक बाधाओं का सामना नहीं करना पड़ता है तथा उसके मौलिक हक में अधिक परिवर्तन की आवश्यकता नहीं पड़ती। जनसंख्या सम्बन्धी एक अन्य विशेषता के बारे में लिखते हुए फ्रगूसन और मैक हेनरी ने कहा है कि "समुत्त राज्य अमेरिका की आबादी की द्रुतगति से वृद्धि वर्तमान विश्व इतिहास की एक महत्त्वपूर्ण घटना है। देहाती से शहरी स्वरूप में परिवर्तन भी कम प्रभावपूर्ण नहीं है।" नागरिककरण का राजनीति पर काफी प्रभाव पड़ा है। देहाती स्थानीय शासना का महत्त्व घट गया है, लेकिन प्रतिनिधियों की अधिकता के कारण देहाती क्षेत्र का अनुपात से अधिक विधायिकाओं में बोल-बाला है। नागरिककरण के चलते गुटबन्दी की राजनीति (Pressure Politics) अधिक बढ़ गयी है तथा नयी समस्याओं को सुलझाने के लिए सरकारी सेवाओं की मांग में वृद्धि हो गयी है। कहा जाता है कि अमेरिका देशांतरवासियों (Immigrants) का देश है। इससे उत्पन्न कठिन समस्याओं को सुलझाने के लिए सरकार को सतत प्रयत्नशील रहना पड़ा है, सरकार के काय भी बहुत बढ़ गये हैं।

(vi) जातियाँ, भाषाएँ तथा धर्म — समुत्त-राज्य अमेरिका सोवियत रूस की तरह रंग-धरंगी जातियों, भाषाओं और धर्मों की भरमार है। इस देश में तीन वर्गों का बाहुल्य है—श्वेतांग (Whites), नीग्रो (Negroes) और अन्य जातियों के लोग। १९५० ई० की जनगणना के अनुसार लगभग १४ करोड़ श्वेतांग, १३ करोड़ नीग्रो तथा ७ लाख अन्य जातियों के लोग हैं। श्वेतांगों में कई जातियों का सम्मिश्रण है, जैसे—ऑंगरेज, आयरिश, फ्रांसीसी, जर्मन, इटालियन, पोलिश, सीरीयन, हंग्रियन, रूसी इत्यादि। इनके अतिरिक्त चीनी, जापानी तथा भारतीय भी अमेरिका में जा बसे हैं। जातियों की विभिन्नता से देश की एकता को धक्का पहुँचा है। श्वेतांगों तथा नीग्रो लोगों में सदा से वैमनस्य रहा है और इस पारस्परिक घृणा ने ऐसी समस्याएँ पैदा की हैं, जो सरकार के लिए सरदर बन गयी हैं। विभिन्न जातियाँ समुत्त राज्य में

1 "The rapid growth of population in the United States is considered of the outstanding phenomena of recent world history. The shift from mainly Rural to mainly Urban is equally impressive" —Ferguson &

देशांतरित हुई तो उन्होंने अपनी भाषाओं तथा सभ्यताओं को भी साथ लाया। लेकिन भाषा विवाद पर आज विजय प्राप्त की जा चुकी है और अंग्रेज़ी भाषा की प्रधानता हो गयी है। इसे ही राजभाषा स्वीकार कर लिया गया है। विभिन्न जातियों तथा भाषाओं के अलावे इस देश में विभिन्न धर्मों के अनुयायी भी हैं, जैसे—प्रोटेस्टेंट, रोमन कैथोलिक, यहूदी, ओल्ड कैथोलिक, पोलिश, नेशनल कैथोलिक, बौद्ध इत्यादि। लेकिन इस धार्मिक विभिन्नताओं ने कोई समस्या पैदा नहीं की है, क्योंकि अधिकांश जनता ईसाई धर्म के ही किसी न किसी सम्प्रदाय के अनुयायी हैं। अमेरिकावासी मुख्यतः भौतिकवादी हैं, धर्म को वे भौतिक अर्थ के रूप में मानते हैं। फिर भी जैसा कि प्लास्की के कथन का भाव है, “चर्च प्रभावपूर्ण गुट है लेकिन निर्णायक नहीं।”¹

(vii) गुटबन्दी राजनीति —अमरीकी संविधान को काय-प्रणाली पर गुटबन्दी राजनीति (Pressure Politics) का बहुत प्रभाव पड़ा है। ‘गुटबन्दी राजनीति’ का अर्थ है—समान हित तथा दृष्टिकोण वाले व्यक्ति संगठित होकर सभ, क्लब, यूनियन या लीग का निर्माण करते हैं और उनकी द्वारा अपने हित को रक्षा या वृद्धि के लिए सरकार के कार्यों पर अवैधानिक तरीके से प्रभाव डालते हैं। बहुत-से व्यावसायिक हित, ‘कम्पनिया कारपोरेशन, पाटनरशिप आदि भी इस तरह के काय करते हैं। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि समाज में विभिन्न हितों की इतनी भरमार है कि सामायता निर्वाचित या नियुक्त अधिकारियों द्वारा उन्ना प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता है। अतः प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व न मिलने के कारण वे सरकार को प्रभावित करने के लिए अवैधानिक (Extra-legal) तरीकों का सहारा लेते हैं। वे वाशिंगटन तथा राज्यों की राजधानियों में अपना केंद्रीय कार्यालय रखते हैं तथा विधायिका सभाओं के सदस्यों तथा प्रशासकों पर दबाव डालते हैं। यह काय वे ‘कष्ट को दूर करने के लिए प्रार्थना का अधिकार’ (Right to Petition for redress of grievances) के अन्तर्गत करते हैं। इस काय को ‘लॉबिंग’ (Lobbying) कहते हैं। आज राष्ट्रीय स्तर पर कार्य करनेवाले लगभग ५०० प्रमुख गुट हैं। इङ्ग्लैण्ड या भारत में इस तरह के गुट नहीं के बराबर पाये जाते हैं। फरग्यूसन और मैक हेनरी ने गुटों की ध्याप्या करते हुए कहा है कि गुटबन्दी राजनीति अमरीकी सरकार का महत्त्वपूर्ण तत्त्व है।”²

(viii) आवागमन के साधन —वैज्ञानिक विकास में अमेरिका विश्व में सबसे अग्रणी राष्ट्र है। यह विकास संविधान के स्थायित्व तथा देश की एकता के लिए उत्तरदायी है। यद्यपि देश का क्षेत्रफल बहुत विशाल है और एक कोने से दूसरे कोने तक पहुँचने में बहुत सी प्राकृतिक कठिनाइयाँ हैं, तथापि आवागमन के साधनों (Media of communication) के अपार विकास के कारण पूरा देश एक छोटी इकाई बन गया है। आवागमन के साधन जाल से बिछे हुए हैं। जल, धूल या वायु के मार्गों का इतना अधिक विकास हो गया है कि आसानी से तथा अत्यन्त कम समय में देश का कोना कोना छाना जा सकता है। इसके अतिरिक्त संचार के साधनों में भी अत

1 ‘There have been periodical elements of excitement but all in the churches have remained a vast pressure group whose organised hostility is so important to avoid. An avowed and militant atheist could hardly hope to be elected to a political office of the first importance. —Laski

2 ‘Pressure politics constitutes a very important element in American —Ferguson and McHenry

धरत विकास हुआ है। विश्व का सबसे धनी देश होने के कारण अधिकतर अमेरिकावासी रेडियो, टेलीविजन, समाचार पत्र आदि का उपयोग करते हैं। इसी कारण प्रायः अमेरिकावासी राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति से पूणतया भिन्न रहते हैं।

(ix) उच्च भौतिक और शैक्षणिक स्तर —सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रीय जीवन की एक प्रमुख विशेषता वहाँ के वासियों का भौतिक एवं शैक्षणिक स्तर (Material and educational standard) है। अमेरिका व्यापारियों तथा धनिकों का देश है। प्रायः सभी लोग धनीमानों और खुशहाल हैं। यद्यपि समाज में एक ओर धन-कुबेर और दूसरी ओर रक है, लेकिन ये रक अल्प देशों के धन-कुबेरों के भी कुबेर हैं। निम्न जीवन स्तर अल्प देशों के उच्च जीवन-स्तर से भी उच्च है। भौतिक स्थिति के अलावे शैक्षणिक स्तर भी काफी ऊँचा है। शिक्षा का महत्त्व इसी से स्पष्ट हो जाता है कि सैनिक प्रवृत्ति के बाद सबसे अधिक खर्च सरकार शिक्षा पर ही करती है। भौतिक और शैक्षणिक-स्तर की उच्चता के कारण ही संविधान का सुगम विकास हो पाया है।

(x) व्यक्तिवाद प्रत्येक संविधान पर राष्ट्रीय परम्पराओं तथा राजनीतिक विचारधाराओं का प्रभाव पड़ता है। सयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान भी इन प्रभावों से अछूता नहीं है। अतः अमरीकी संविधान तथा जन-जीवन पर उन परम्पराओं की अमिट छाप है जिन्हें अमरीकी जनता के पूज्य अपने साथ लाये थे। सोलहवीं तथा सत्रहवीं शताब्दी में धार्मिक अत्याचारों से प्रसक्त होकर वे नयी दुनिया में आये थे। वे मनुष्य की व्यक्तिगत महत्ता में विश्वास करते थे। उनका दृढ विश्वास था कि मनुष्य स्वयं अपने भाग्य का निर्माता है, भूत की पूजा से कोई लाभ नहीं, भविष्य की कमठता में जीवन की गतिशीलता का रहस्य छिपा हुआ है। यह व्यक्तिवादी परम्परा एक पहलू है। इसी व्यक्तिवादी परम्परा का दूसरा पहलू शक्ति के प्रति घृणा है। यूँक अमेरिका निवासियों के पूर्वजों को शासन के अत्याचार का सामना करना पड़ा था इसलिए यह स्वाभाविक था कि वे राज्य को न्यूनतम शक्ति देने के पक्ष में थे। वे वैयक्तिक विषयों में राज्य का न्यूनतम हस्तक्षेप चाहते थे। इतना ही नहीं, उनका यह भी विश्वास था कि जहाँ शक्ति होगी, वहाँ उसका दुरुपयोग भी होगा। इसलिए सरकार को कम से-कम शक्ति देनी चाहिए तथा उसकी शक्तियों पर पूण नियंत्रण रखना चाहिए। जेम्स बेक ने इसी विचार को इन शब्दों में स्पष्ट किया है, "अमरीकी संविधान के निर्माता सरकार की शक्तियों के प्रति सतत ईर्ष्या से झुल्लसित थे। उनका विश्वास था कि सरकार की शक्ति जितनी ही अधिक होगी, उतना ही उसका दुरुपयोग होगा।" व्यक्ति की मर्यादा, स्वतंत्र प्रतियोगिता, श्रम की गरिमा, कार्य और सम्पत्ति के अधिकार और राज्य या वग की निरंकुशता से स्वतंत्र उनके आदर्श थे। प्रो० एल्सकी ने ठीक ही कहा है कि "अमरीकी परम्परा मूलतः व्यक्तिवादी रही है, जो राज्य को सदेहात्मक दृष्टि से देखती है।"²

1 "The Fathers of the American constitution were animated by a sleepless jealousy of governmental power, They believed that the greater such power, the greater the danger of its abuse"
—James Beck

2 "The American tradition is, in essence, an individualist tradition which has tended to look upon the state with doubt and suspicion"
—Laski

इस व्यक्तिवादी परम्परा के पीछे दो व्यक्तिवादी विचारको का प्रमुख हाथ रहा है—लॉक (Locke) और मांटेस्क्यू (Montesquieu) का। लॉक सर्वघातक सरकार तथा उदारवाद का पिता कहा जाता है। अमरीकी राजनीतिक जीवन पर उसका इतना प्रभाव पड़ा कि १७७६ ई० की स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) उसके लेखों की नकल थी। उत्तरदायी सरकार की स्थापना उसी के प्रभाव की देन थी। मांटेस्क्यू ने सरकार को शक्ति को नियंत्रित करने का सिद्धांत दिया। उसकी देन 'शक्तियों के पृथक्करण' (Separation of powers) के सिद्धांत को संविधान में प्रमुख स्थान दिया गया। मेडिसन (Madison) और जेफसन (Jefferson), जो संविधान के प्रमुख निर्माता थे, वे भी उदारवाद के पोषक थे।

अमेरिका में व्यक्तिवादी परम्परा के दो परिणाम हुए—समाज में समानता और वैयक्तिक सम्पत्ति में आस्था की भावना। व्यक्ति की समानता इस परम्परा की एक प्रमुख प्रजातांत्रिक तथा उपग्रवादी तत्त्व है। साथ ही, जैसा कि लॉक की कहना है, "इस व्यक्तिवादी परम्परा में कुछ रूढ़िवादी तत्त्व भी सन्निहित हैं, वह हैं सम्पत्ति के अधिकार में अटूट आस्था।"¹ इस तत्त्व ने अमरीकी प्रजातंत्र को बहुमत हद तक प्रतिगामी बनाया है तथा उसे समाजवाद के मांग की ओर बढ़ने से रोका है। यह अमेरिका के राजनीतिक जीवन में भ्रष्टाचार का कारण बन गया है।

लेकिन बीसवीं शताब्दी के मध्य में इस व्यक्तिवादी परम्परा को घट्टा पहुँचा है। आज जैसा कि फ्रगुसन और मैक हेनरी ने कहा है, "शासक आधुनिक अमेरिकावासी को इस तरह घेरे हुए हैं जैसे कि उसके पूर्वजों ने स्वप्न में भी नहीं सोचा था।"² आज वे दिन लड़ गये, जब राज्य एक तरफ लड़ा रहता था और आर्थिक जीवन को स्वाभाविक रूप से चलने देता था। प्रत्येक क्षेत्र में आर्थिक हो या सामाजिक, राज्य हस्तक्षेप कर रहा है। 'पालना से बन्न' (From cradle to grave) की कहावत को वह चरितार्थ कर रहा है। उसने राष्ट्र के आर्थिक जीवन को संचालित, समन्वित तथा योजनाबद्ध करने का उत्तरदायित्व ले लिया है। नयी नीति (New Deal) व्यक्तिवाद का स्पष्ट प्रतिकार था। यथेच्छ वारिंता के पीछे अमेरिकावासी आज सहायता और नेतृत्व के लिए सरकार की ओर देख रहे हैं। राजनीतिक दल भी बेकारी को दूर करने और कीमत के नियंत्रण की बात करने लगे हैं।

२ अमरीकी संविधान का महत्त्व

(Importance of the American Constitution)

(1) महान् शक्तियों में एक —विश्व राजनीति के रगमच पर सयुक्त-राज्य अमेरिका आज नायक का पाठ अदा कर रहा है। वह राजनीतिक शक्ति की चोटी पर विराजमान है। उसके एक झंझरे पर विश्व की राजनीति करवट ले सकती है। वह पश्चिमी गुट, जो प्रजातांत्रिक देशों का गुट है, का भाग्य-विधाता है। उनको शक्ति के सहारे ही अनेक देशों में प्रजातंत्र को

1 "If there is a revolutionary principle in the American tradition, based upon the rights of man, there is also a counter revolutionary principle based upon the rights of property —Laski

2 'Public authority surrounds the modern American in ways undreamed of by his forefathers —Ferguson and McHenry

पनपने का अवसर मिला है या मिल रहा है। यदि अमेरिका नहीं होता तो अधिनायकवाट या साम्यवाद अवतक सम्पूर्ण विश्व को निगल गया होता। थोडे मे, सयुक्त राज्य अमेरिका विश्व-राजनीति की दिशा का निर्णायक है और विश्व का सवशक्तिशाली, सवसम्पन्न तथा सवविस्तृत राष्ट्र है। अत यह किसी के लिए भी आवश्यक है कि वह ऐसे देश की शासन प्रणाली का ज्ञान प्राप्त करे।

(ii) सर्वाधिक प्राचीन लिखित संविधान — यद्यपि अमेरिका सबसे 'नयी दुनिया' है, इसका संविधान सर्वाधिक प्राचीन लिखित संविधान (oldest written constitution) है। यह संविधान १७८६ ई० मे लागू हुआ। उस समय रोम, चीन, जापान आदि प्राचीन राष्ट्रों में राजतंत्र था। ये राजतंत्र समय के भङ्गावतों को न रह सके। बाज वे इतिहास के केवल अध्ययन का विषय रह गये हैं। लेकिन अमेरीकी संविधान १७० वर्षों से विद्यमान है। प्राय सभी आधुनिक जनतन्त्रात्मक संविधानों को इसने प्रभावित किया है। यहाँ तक कि विश्व का प्रथम समाजवादी राज्य सोवियत संघ भी उसके प्रभाव से अछूता नहीं रह सका। रलैडस्टोन ने एक बार कहा था कि "जिस प्रकार प्रगतिशील इतिहास से निकलनेवाला ब्रिटिश संविधान सबसे अधिक सूक्ष्म जीवधारी रचना है उसी प्रकार अमेरीकी संविधान मनुष्य जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सबसे आश्चर्यपूर्ण कृति है।"¹

(iii) भारतीयों के लिए महत्वपूर्ण — इसी प्रसंग मे यह जान लेना भी आवश्यक है कि हम भारतीयों के लिए इस संविधान का विशेष महत्व है भारतीय संविधान का पर्याप्त प्रभाव पडा है। भारतीय संविधान के निर्माताओं ने अमेरीकी संविधान के कई तत्वों को उधार लिया। संविधान का सघातक स्वरूप, राष्ट्रपति की विशिष्ट शक्तियाँ, मौलिक अधिकार, प्रस्तावना का 'हम' भारत के निवासी, 'यायिक पुनर्विचार' आदि अमेरीकी संविधान के प्रभाव-क्षेत्र मे ही आते हैं। दूसरे रूप मे इसकी महत्ता इसलिए है कि स्वतन्त्रता के पश्चात् राष्ट्र निर्माण मे हमे अमेरिका से पर्याप्त सहयोग मिल रहा है और दोनों राष्ट्रों का सम्बन्ध बहुत ही घनिष्ठ है।

(iv) संविधान की श्रेष्ठता — अमेरीकी संविधान की महत्ता का एक अय कारण संविधान की श्रेष्ठता (excellence) है। यह संविधान अनेक गुणों से विभूषित है और विश्व का सर्वश्रेष्ठ संविधान समझा जाता है। लार्ड ब्राइस का कथन है कि "सारी काट छाँट करने के उपरान्त भी सयुक्त राज्य का संविधान अपनी योजना, जनता की स्थितियों के अनुकूल अपने को बदलना अपनी सादगी, लघुता तथा भाषा की स्पष्टता एवं उपयुक्तता अपनी सिद्धान्त निश्चितता और विवरण की अनन्यता के उचित सम्मिश्रण की आन्तरिक उत्तमता के कारण अन्य सभी संविधानों से उँचा है।"²

1 "The American Constitution is the most wonderful work ever struck of at a given time by the brain and purpose of man" —Gladstone

2 'Yet after all deductions, it ranks above other written constitutions of the intrinsic excellence of its schemes its adaptation to the circumstances of the people its simplicity, brevity and precision of language, its judicious mixture of definiteness in principle with elasticity in detail' — Bryce

(v) स्थिर संविधान —अमरीकी संविधान के महत्त्व का दूसरा कारण इसकी स्थिरता है। देश विभिन्नताओं का घर है। अनेक जातियों, भाषाओं तथा धर्मों का यह देश है। किसी भी संविधान की सफलता के मार्ग में इन तत्त्वों को विभिन्नता बाधक होती है, क्योंकि एकता तथा एक राष्ट्रियता का जन्म नहीं हो पाता। संविधान के मार्ग में दूसरी बाधा प्रारम्भ में देश की कमजोर आर्थिक नींव थी और तीसरी बाधा थी आंतरिक तथा बाह्य अशांति। अमरीकी संविधान इन बाधाओं को झेलता हुआ आज सुदृढ़ नींव पर खड़ा है। फ्रांस, इटली, रूस, टर्की, जापान आदि सभी देशों में संविधान सदा बदलते रहे हैं। अमरीकी संविधान ही संसार का एक मात्र संविधान है, जो इस अस्थिर युग में अपनी आत्मा तथा बाह्य स्वरूप की दृष्टि से डेढ़ सौ वर्षों से स्थिर रहा है।

संयुक्त राज्य अमेरिका महान् राजनीतिक प्रयोगशाला है। पूरे राष्ट्र के राज्यों तथा हजारों स्थानीय क्षेत्रों में लोक प्रशासन में हर तरह से सम्भव प्रयोग हुए हैं।

(vi) गौण देन —प्रयोग पद्धति ने अनेक नये तथा श्रेष्ठ सिद्धांतों का जन्म दिया है। शक्ति के पृथक्करण का सिद्धांत, यायिक पुर्वालोका, अध्यक्षात्मक पद्धति का शासन, विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ आदि इस विशाल प्रयोग की देन हैं।

(vii) मुख्य देन —लेकिन इन देनों से भी महत्त्वपूर्ण देन—सघात्मक प्रजातंत्र। पहले यहाँ दार्शनिकों तथा राजनीतिकों का विश्वास था कि सघात्मक प्रणाली सिर्फ छोटे देशों में ही सफल हो सकती है तथा यह स्वभावतः एक कमजोर सरकार है। अठारहवीं शताब्दी तक लोगों का यह विश्वास था कि जीवन, स्वतंत्रता तथा सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए शासन की शक्तियों का केन्द्र करण आवश्यक है। लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी में अमेरिका ने इस विश्वास को गलत सिद्ध कर दिया। अमरीकी प्रयोग ने विश्व को यह दिखला दिया कि सघात्मक प्रणाली अनिवायत कमजोर शासन प्रणाली है और इसके अंतर्गत दृढ़ राष्ट्रीय शासन की स्थापना ही संभव है। अमरीकी सघात्मक युद्ध के संकट पर विजय प्राप्त की, तेरह राज्यों से पचास राज्यों में फैला और प्रजातंत्र की आत्मा तथा व्यवहार के अनुकूल अपने में परिवर्तन लाया। इस प्रकार अमरीकी सघात्मक प्रयोग ने यह सिद्ध कर दिया कि सघात्मक आधार पर जनतन्त्रात्मक सरकार अर्द्ध महादेश में फैली हुई जनसंख्या की राजनीतिक आवश्यकताओं को पूर्ति कर सकता है। इस प्रयोग ने इस सत्य को भी दर्शाया कि सघात्मक प्रणाली अन्य शासन प्रणालियों की तरह राष्ट्रीय संकट का दृढ़ता से सामना कर सकता है। अमेरिका के सघात्मक प्रयोग की सफलता को ही देखकर स्विट्जरलैंड, कनाडा, आस्ट्रेलिया, रूस, भारत आदि देशों ने इस शासन प्रणाली को अपनाया।

सारांश

किसी भी संविधान, खासकर अमरीकी संविधान के अध्ययन के हेतु यहाँ के समाज-शास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में अमेरिका को भौगोलिक स्थिति महादेश के नेता के रूप में उसकी स्थिति राजनीतिक पृथक्त्व उसका क्षेत्रफल, जनसंख्या, जातियाँ भाषाएँ, धर्म, युद्धों की राजनीति, आवागमन के साधन, उच्च भौतिक तथा शैक्षणिक स्तर एवं व्यक्तिवाद विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

अमरीकी संविधान का अध्ययन महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि अमेरिका महान् शक्तियों में एक है, का संविधान सर्वाधिक प्राचीन एवं लिखित संविधान है। संविधान श्रेष्ठ तथा स्थिर है और उसकी अनेक मौलिक देन हैं। भारतीयों के लिए उसका अध्ययन विशेष महत्त्वपूर्ण है।

प्रश्न

- 1 Mention the sociological factors determining the nature of the American Constitution
(अमरीकी सविधान को निर्धारित करनेवाले समाजशास्त्री सम्बन्धी तत्वों का उल्लेख कीजिए।)
 - 2 Discuss the importance of the American Constitution
(अमरीकी सविधान के महत्त्व की विवेचना करें।)
 - 3 The American Constitution is the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man " Explain and discuss the importance of the American Constitution
(' अमरीकी सविधान मानव जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सबसे आश्चर्यपूर्ण कृति है । ' इस कथन की समीक्षा करें और अमरीकी सविधान के महत्त्व की विवेचना करें।)
 - 4 What is it in the U S A Constitution which makes study very significant for students of the comparative governments ? (Bhag U '65 A)
(अमरीकी सविधान में ऐसी कौन सी बातें हैं जो तुलनात्मक शासन-पद्धतियों के दृष्टिकोण से महत्त्वपूर्ण हैं ?)
-

(v) स्थिर संविधान —अमरीकी सविधान है । देश विभिन्नताओं का घर है । अनेक जातिय सविधान की सफलता के माग में इन तत्त्वों की विराष्ट्रीयता का जन्म नहीं हो पाता । सविधान के आर्थिक नीव थी और तीसरा बाधा थी आंतरिक तथ बाधाओं को भेजता हुआ आज सुदृढ नीव पर खड़ा सभी देशों में सविधान सदा बदलते रहे हैं । अमरीकी है, जो इस अस्थिर युग में अपनी आत्मा तथा बाहर रहा है ।

समुक्त राज्य अमेरिका महान् राजनीतिक प्रयोगस्थानीय क्षेत्रों में लोक प्रशासन में हर तरह से सम्भव प्रयत्न

(vi) गौण देन —प्रयोग पद्धति ने अनेक नये तथ शक्ति के प्रयत्नकरण का सिद्धान्त, आर्थिक पुनर्विलोकन प्रणाली की स्थानीय सस्थाएँ आदि इस विशाल प्रयोग की दे

(vii) मुख्य देन —लेकिन इन देनों से भी महत्त्व यहाँ दार्शनिकों तथा राजनीतिज्ञों का विश्वास था कि सघात हो सकती है तथा यह स्वभावतः एक कमजोर सरकार है । विश्वास था कि जीवन, स्वतंत्रता तथा सम्पत्ति की सुरक्षा करण आवश्यक है । लेकिन अन्तीसवीं शताब्दी में अमेरिका को दिया । अमरीकी प्रयोग ने विश्व को यह दिखला दिया कि शासन प्रणाली है और इसके अंतर्गत दृढ राष्ट्रीय शासन की युद्ध के सफल पर विजय प्राप्त की, तेरह राज्यों से पचास तथा व्यवहार के अनुकूल अपने में परिवर्तन लाया । इ सिद्ध कर दिया कि सघातक आधार पर जनतन्त्रात्मक स की राजनीतिक आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकता है । सघातक प्रणाली अथ शासन-प्रणालियों की तरह रा है । अमेरिका के सघातक प्रयोग की सफलता को ही देख रूस, भारत आदि देशों ने इस शासन प्रणाली को अपनाया

सारांश

किन्ती भी सविधान, खासकर अमरीकी सविधान के अध्ययन का आवश्यकता है । इस सम्बन्ध में अमेरिका उसकी स्थिति राजनीतिक प्रयत्न उसका क्षेत्रफल, जनसंख्या आबागमन के साधन, उच्च भौतिक तथा शैक्षणिक स्तर एवं यहाँ

अमरीकी सविधान का अध्ययन महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि सर्वाधिक प्राचीन एवं सिद्धित सविधान है । सविधान अष्ट भारतीयों के लिए उसका अध्ययन विशेष महत्त्वपूर्ण है ।

"The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism, not as moribund heritage from the past but as a growing concern"

२

सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background of the Constitution)

- १ उपनिवेशीकरण—देशान्तरवासियों का आगमन, वंशशकर संस्कृति का जन्म, उपनिवेश और उनके वर्ग, अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश, स्वामी प्रधान उपनिवेश, शाही उपनिवेश, उपनिवेशों में स्थानीय शासन, औपनिवेशिक स्थिति से लाभ और हानियाँ।
- २ स्वतन्त्रता— क्रांति के कारण, पत्र व्यवहार समितियाँ, महाद्वीपीय कांग्रेस, स्वतन्त्रता की घोषणा।
- ३ राज्यमण्डल— संघ-निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास, राज्यमंडल की प्रकृति, राज्यमंडल के दोष, राज्यमंडल की सफलताएँ।
- ४ सविधान— फिलाडेलफिया सम्मेलन, उद्देश्य और संगठन, विधान का निर्माण तथा प्रवर्तन।

प्रत्येक सविधान की जड़ अतीत के गर्भ में छिपी हुई है। अमरीकी सविधान भी इसका अपवाद नहीं है। अतः वर्तमान सविधान के समुचित ज्ञान के लिए उसका ऐतिहासिक ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के लिए सविधान के विकास को चार भागों में बाँटा जा सकता है—(१) उपनिवेशीकरण (Colonization), (२) स्वतन्त्रता (Independence) (३) राज्यमंडल (Confederation) और (४) सविधान (Constitution)।

१. उपनिवेशीकरण (Colonization)

देशान्तरवासियों का आगमन (Arrival of Immigrants) —नयी दुनिया का इतिहास आधुनिक युग का इतिहास है। १४९२ ई० में कोलम्बस ने इसके पश्चिमी तट का अन्वेषण किया और काबोट (Cabot) ने पूर्वी तट का। उन दिनों वहाँ भारतीय आदिम जातियों का निवास था। धीरे धीरे यूरोपीय राष्ट्रों का आगमन होने लगा और वे अलग-अलग उपनिवेशों की स्थापना करने लगे। सर्वप्रथम १६०७ ई० में स्थायी रूप से जेम्सटाऊन में आबादी बसो। १६२० ई० में प्रसिद्ध पिलग्रिम फादर्स (Pilgrim Fathers) प्लाईमाउथ में आ बसे। इसने बाद अपार

"The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism, not as moribund heritage from the past but as growing concern"

२

सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background of the Constitution)

- १ उपनिवेशीकरण—देशान्तरवासियों का आगमन, वंशशकर संस्कृति का जन्म, उपनिवेश और उनके वर्ग, अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश, स्वामी प्रधान उपनिवेश, शाही उपनिवेश, उपनिवेशों में स्थानीय शासन, औपनिवेशिक स्थिति से साम और हानियाँ ।
- २ स्वतन्त्रता— क्रांति के कारण, पत्र व्यवहार समितियाँ, महाद्वीपीय कांग्रेस, स्वतन्त्रता की घोषणा ।
- ३ राज्यमण्डल— संघ निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास, राज्यमंडल की प्रकृति, राज्यमंडल के दोष, राज्यमंडल की सफलताएँ ।
- ४ सविधान— फिलाडेलफिया सम्मेलन, उद्देश्य और सगठन, विधान का निर्माण तथा प्रवर्तन ।

प्रत्येक सविधान की जड़ अतीत के गम में छिपी हुई है। अमरीकी सविधान भी इसका अपवाद नहीं है। अतः वर्तमान सविधान के समुचित ज्ञान के लिए उसका ऐतिहासिक ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के लिए सविधान के विकास को चार भागों में बाँटा जा सकता है —(१) उपनिवेशीकरण (Colonization), (२) स्वतन्त्रता (Independence) (३) राज्यमंडल (Confederation) और (४) सविधान (Constitution) ।

१. उपनिवेशीकरण (Colonization)

देशान्तरवासियों का आगमन (Arrival of Immigrants) —नयी दुनिया का इतिहास आधुनिक युग का इतिहास है। १४९२ ई० में कोलम्बस ने इसके पश्चिमी तट का अन्वेषण किया और कैबट (Cabot) ने पूर्वी तट का। उन दिनों वहाँ भारतीय आदिम जातियों का निवास था। धीरे धीरे यूरोपीय राष्ट्रों का आगमन होने लगा और वे अलग-अलग उपनिवेशों की स्थापना करने लगे। सर्वप्रथम १६०७ ई० में स्थायी रूप से जेम्सटाऊन में आबादी बसी। १६२० ई० में प्रसिद्ध पिलग्रिम फादर (Pilgrim Fathers) प्लाईमाऊथ में आ बसे। इसके बाद अपार

सख्या में यूरोपवासियों यहाँ आने लगे, जैसे जर्मनी, पुर्तगाल, स्वीडन, आयरलैंड और फ्रांस के लोग। लेकिन इनमें अंगरेजों की प्रधानता थी। यूरोप से इस निष्क्रमण के मुख्यतः दो कारण थे। पहला कारण आर्थिक सम्पन्नता की आकांक्षा थी। उन दिनों यूरोपीय देशों में, विशेषकर इंग्लैंड में, अपार आर्थिक सकट था। कृषि की दशा बुरी थी, वैकारी की समस्या बढ रही थी और लोगों की जीविका का चलना मुश्किल था। इसलिए जीविका की तोज में यूरोपीय देशांतरवासियों की बाढ सी था गयी। दूसरा कारण था धार्मिक विप्लव। सोलहवीं और सत्रहवीं शताब्दियों में राज्यों द्वारा विशेष धर्मों को प्रश्रय मिलता था और अन्य धर्मों के अनुयायियों पर अत्याचार होता था। लोगों के धर्म और रस्म रिवाज सकट में थे, अतः उनलोगों को अपना देश छोडकर नयी दुनिया की शरण लेनी पडी।

वणसकर संस्कृति का जन्म (Birth of a hybrid culture)—विभिन्न देशवासियों के आगमन ने अमेरिका में एक वर्णसकर संस्कृति को जन्म दिया। निष्क्रमणकारियों में अंग्रेजों का वाहुल्य था जिन्होंने अपनी भाषा, स्वतंत्रता, स्वशासन की परम्पराओं आदि का बीजारोपण इस देश में किया। अन्य देशवासियों ने भी आंशिक रूप में इस नयी सभ्यता पर प्रभाव डाला। फलतः एक मिश्रित संस्कृति का जन्म हुआ जो मूलतः अंगरेजी थी, पर साथ साथ अन्य संस्कृतियों से भी प्रभावित थी। सेंट जॉन क्रैबेकियोर ने बडे ही रोचक ढंग से इस नये राष्ट्र का वर्णन किया है—
“तो फिर यह जीव, एक अमेरिका-निवासी है क्या? वह या तो यूरोप का निवासी है अथवा यूरोपीय वंशज है। इस देश में आप रक्त का एक अजीब सम्मिश्रण पाते हैं जो किसी अन्य देश में नहीं मिलता। मैं आपको ऐसा परिवार दिखा सकता हूँ जिसका पुरखा अंगरेज था, जिसकी स्त्री डच थी, जिसके बेटे ने फ्रांस की स्त्री से विवाह किया और भोजूदा चार बेटों ने चार भिन्न भिन्न जातियों की स्त्रियों से विवाह किया है। अमेरिकन वह व्यक्ति है जो अपने प्राचीन पक्षपातों को भुलाकर अपने नये जीवन से अपनी नयी सरकार एवं अपनी नयी क्षियति से नूतन विचार एवं पक्षपात हीनता ग्रहण कर सकता है।”

उपनिवेश और उनके वर्ग — १७३२ ई० तक समुद्र के किनारे किनारे १३ उपनिवेशों (Colonies) की स्थापना हुई। त्रिटेन ने पूर्वी भाग में लेब्राडर से पनोरिंग और अटलांटिक से मिसौसिपी के भू भाग पर अधिकार जमाया। स्पेन ने फ्लोरिडा पर आधिपत्य स्थापित किया, फ्रांस ने नोवास्कोटिया बडी झीलों (Great Lakes) के किनारे के भू भाग तथा, मिसौसिपी से लेकर मेक्सिको की खाडी के भूभाग पर विजय का झण्डा गाढा और हॉलैंड ने ड्रडसन और डोलावेयर नदों की घाटियों पर दावा स्थापित किया। इन उपनिवेशों की स्थापना के लिए व्यापारिक कम्पनियों, व्यक्तियों या उपनिवेशवासियों के सगठनों को बंधानिक स्वीकृति लेनी पडी थी। इस आधार पर स्थापित उपनिवेशों के तीन वर्ग थे —

1 ‘What then is the American, this new man? He is either an European or the descendant of an European, hence that strange mixture of blood, which you find in no other country I could point out to you a family whose grandfather was an Englishman, whose wife was Dutch whose son married a French woman and whose present four sons have now four wives of different nations He is an American who, leaving behind him his ancient prejudices and manners receives new ones from the new mode of life he embraces, the new government he obeys, and the new rank he holds”

—St. John Crevecoeur

(1) **अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश (Charter Colonies)** .— प्रथम वर्ग में वे उपनिवेश थे, जो प्रधानतः अधिकार प्राप्त कम्पनियों द्वारा बसाये गये थे। ये ब्रिटिश शासन के नियंत्रण में थे। मातृदेश की विधियों के प्रतिकूल विधि निर्माण नहीं कर सकते थे। फिर भी उन्हें पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त थी और वे लोकप्रिय तथा प्रजातांत्रिक सिद्धांतों पर समर्थित थे। प्रतिवर्ष गवर्नर का निर्वाचन होता, जिसे सम्राट औपचारिक स्वीकृति प्रदान करता था। व्यवस्थापिका के दोनों सदनों का वार्षिक निर्वाचन होता था। उह विधि निर्माण की पूर्ण स्वतंत्रता थी। इन उपनिवेशों में निम्न, मध्य और उच्च श्रेणी के यायालय थे। इस प्रकार करीब करीब पूर्ण स्वायत्तता इन्हें प्राप्त थी। रोड द्वीप (Rhode Island) और कनेक्टिकट (Connecticut) इस वर्ग के उपनिवेश थे।

(ii) **स्वामी प्रधान उपनिवेश (Proprietary Colonies)** —दूसरे वर्ग में स्वामी-प्रधान उपनिवेश थे। क्रांति के समय इस प्रकार के तीन उपनिवेश थे—मेरीलैंड (Maryland), डेलावेयर (Delaware) और पेनसिल्वानिया (Pennsylvania) लाइबर्टीमोर और विलियम पेन तथा उनके उत्तराधिकारियों को पूर्ण स्वामित्व दिया गया। स्वामी को गवर्नर या अन्य अधिकारियों को नियुक्त करने, विधायिका सभाओं की स्थापना करने, यायालयों और स्थानीय संस्थाओं का उपयोग निर्माण करने और क्राउन के विशेषाधिकारों का उपयोग करने के अधिकार दिये गये। विधि पर क्राउन को वीटो का अधिकार था तथा उच्चतम औपनिवेशिक यायालय से सपरिषद्-सम्राट (King in Council) में अपील की जा सकती थी।

(iii) **शाही उपनिवेश (Royal Colonies)** —तीसरे वर्ग में शाही उपनिवेश थे। इनको संख्या सर्वाधिक थी। इनमें 'यू हैम्पशायर, 'यू जर्सी, जाजिया, उत्तरी और दक्षिणी कैरोलिना शामिल थे। ये उपनिवेश पूर्णतः ब्रिटिश सम्राट के नियंत्रण में थे। इन उपनिवेशों की शासन-प्रणाली तथा स्वामी-प्रधान उपनिवेशों की शासन प्रणाली में विशेष अंतर नहीं था। सम्राट के प्रतिनिधि के रूप में गवर्नर की नियुक्ति होती थी। उसकी सहायता के लिए एक परिषद् रहती थी जिसका निर्वाचन होता था और उसकी विधियों की अंतिम स्वीकृति क्राउन से मिलती थी। १७७४ ई० तक इस रूप में ये उपनिवेश शासित हुए।

उपनिवेशों में स्थानीय शासन — अमरीकी उपनिवेशों की ओर प्रमुख स्थायी विशेषता स्थानीय संस्थाएँ (Local government) थी। आधुनिक काल की स्थानीय संस्थाओं का यहाँ से प्रारम्भ होता है। 'यू इंग्लंड की प्रमुख देन शहरों (Towns) में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र था, दक्षिण में कार्जिटियों का विकास हुआ, जो स्थानीय शासन की उपयुक्त इकाइयाँ सिद्ध हुईं, मध्य के उपनिवेशों में स्थानीय शासन देहाती इकाइयों की नींव पड़ी और दक्षिण में बड़े-बड़े शहरों की शासन कला की शुरुआत हुई।

औपनिवेशिक स्थिति से लाभ और हानियाँ — इस औपनिवेशिक स्थिति (Colonization) से अनेक लाभ और हानियाँ हुईं। जहाँ तक लाभ का प्रश्न है—सामान्य परम्परा, संस्कृति तथा भाषा का विकास हुआ। ब्रिटेन का सामान्य कानून स्वतंत्रता का पोषक था। कानूनों में एकरूपता पैदा हुई, इंग्लैंड में आंतरिक और बाह्य सुरक्षा को बनाये रखा। अन्ततः व्यापार पर ब्रिटिश नियंत्रण से अन्य औपनिवेशिक व्यापार से भाग में कोई बाधा न पैदा हो सकी। कुछ हानियाँ भी थी, जैसे युद्ध या शांति में उपनिवेशों का भाग्य मातृदेश के साथ बँधा हुआ था, उनका भाग्य सम्राट की मनमानी इच्छा पर आश्रित था और प्रतिघातित्व के अभाव में सदैव अहितकारी विधि का निर्माण कर सकती थी।

२. स्वतन्त्रता

(Independence)

क्रान्ति के कारण (Reasons of Revolution) — जेम्स टाऊन की स्थापना और 'स्वतन्त्रता की घोषणा' के बीच १६६ वष बीत गये, लेकिन उपनिवेशवाधियों ने कभी भी स्वाधीनता की माग नहीं की। इसी बीच सिफ छोटे-मोटे स्थानीय और व्यक्तिगत झगड़े होते रहे। लेकिन धीरे धीरे शासन के छप्टाचार तथा शोषण के कारण असंतोष की आग भड़कने लगी। स्वतन्त्रता संग्राम का कारण अधिकतर सैद्धांतिक था। ये उपनिवेश ब्रिटिश साम्राज्य की सत्ता को स्वीकार करते थे, परंतु उन्हें ब्रिटिश संसद का हस्तक्षेप मान्य नहीं था। जब अर्थाभाव के कारण सभी वर्गों पर अधिक कर लगाया जाने लगा तथा व्यापार और प्रशासन-सम्बन्धी बटोर नियम बनाये गये तो उपनिवेशों में तीव्र रोष व्याप्त हो गया। उपनिवेशों का कहना था कि "विना प्रतिनिधित्व के कर नहीं लगाना चाहिए।" ब्रिटिश द्वारा कर लगाये जाने के वे विरोधी थे। मुनरो ने कहा भी है, उन्हें "उपनिवेशों में प्रचलित शासन पद्धति के प्रति असंतोष नहीं था। क्रान्ति इसलिए नहीं हुई कि उपनिवेश नया अधिकार-पत्र या निर्वाचित गवर्नर अथवा वयस्क मताधिकार चाहते थे। इसका आधारभूत कारण आर्थिक था जो व्यापार तथा कर सम्बन्धी प्रश्नों से सम्बन्ध था।" 1788 जॉर्ज तृतीय के हठी व्यवहार तथा उसके प्रधानमंत्री ग्रेनविल की शोषण प्रवृत्ति ने आग में घी का काम किया। १७६५ ई० में ब्रिटिश संसद ने मुद्राक अधिनियम (Stamp Act) पारित किया। इससे उपनिवेशों में बड़ी उत्तेजना फैली। जॉन ऐडम्स पेट्रिक हेवरी, जैफसन आदि राष्ट्रवादियों ने इस स्थिति से लाभ उठाया और उपनिवेशों की रोषपूर्ण भावना को उभाड़ा। 'मानव स्वतन्त्रता' तथा 'शासन शासितों की इच्छाओं का दायण' जैसे भावोत्तेज आदर्शों का प्रचार किया गया। प्रदल-विरोध के चलते मुद्राक अधिनियम रद्द तो कर दिया गया, लेकिन आयात शुल्क अधिनियम (Import Duties Act) पारित होने पर पुनः उत्राला तीव्र हो उठी। इसी समय ब्रिटिश संसद ने १७७३ ई० में 'चाय अधिनियम' (Tea Act) भी पास किया जिसके विरोध में मेसाचुसेट्स में प्रदर्शन हुए, अतः संसद ने पुनः १७७३ ई० में 'मेसाचुसेट्स शासन अधिनियम' (Massachusetts's Government Act) नामक दमनकारी अधिनियम पास किया। इससे अमरीकी उपनिवेशों में आतंक-सा फैल गया।

पत्र-व्यवहार समितियाँ (Committees of Correspondence) — अमरीकी क्रान्ति को मूल-रूप देने में "पत्र-व्यवहार समितियों" का पर्याप्त हाथ था। जब शासन विरोधी कार्यों को अवैध तथा दण्डनीय घोषित किया गया, तब इन्हीं समितियों के द्वारा उपनिवेशों का 'संयुक्त-गठ' (United Front) तैयार किया गया। १७७२ ई० में बोस्टन में प्रथम समिति की स्थापना हुई। कुछ ही वर्षों में सभी उपनिवेशों में ये फैल गईं। ये सिफ विचारों और सूचनाओं की बदला-बदला के ही साधन नहीं थी, बल्कि वर्तमान राजनीतिक हकों की तरह बहुत-से काम में करने लगीं। सभी शहरों काकाटियों या अन्य औपनिवेशिक मामलों का प्रबंध इन्होंने अपने हाथ में ले लिया। इन समितियों ने ही महाद्वीपीय कांग्रेस का चुनाव उसके नियमों को लागू किया।

1 "No taxation without representation"

2 "It should be pointed out however there was no general dissatisfaction with the type of government which existed in the various colonies. The Revolution did not come because the colonies wanted new charters or elective or manhood suffrage. Its underlying causes were economic they question of trade and taxation"

अतः ठीक ही उन्हें 'विद्रोह का साधन (Force of the rebellion) कहा गया है। उनके बिना न तो महाद्वीपीय कांग्रेस की बैठक ही हो पाती और न स्वतंत्रता की घोषणा की सफलता मिलती।

महाद्वीपीय कांग्रेस (Continental Congress) — मेसाचुसेट्स के निवासियों ने क्रांति का नेतृत्व किया। उनके प्रयास के फलस्वरूप १७७४ ई० में १२ उपनिवेशों के प्रतिनिधियों का सम्मेलन फिलाडेल्फिया नगर में हुआ, जिसे 'प्रथम महाद्वीपीय कांग्रेस' (The First Continental Congress) कहा जाता है। कांग्रेस ने अधिकारों की घोषणा की, कष्टों (Grievances) को दूर करने की प्रतिज्ञा की और 'महादेशीय सगठन' (Continental Association) की स्थापना की गयी, जिससे विद्रोह का सगठन हो सके। अगले वर्ष भी सम्मेलन आमंत्रित करने का निश्चय किया गया। तदनुसार १७७५ ई० में द्वितीय महाद्वीपीय कांग्रेस (The Second Continental Congress) हुई। जार्जिया के शामिल होने से इस बार कुल राष्ट्रों की संख्या १३ हो गयी। पहली कांग्रेस की तरह इसमें अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित जनता के ही प्रतिनिधि थे। इस कांग्रेस का विशेष महत्त्व इसलिए है कि मार्च १७८१ ई० तक यह 'संयुक्त-उपनिवेशों' की सरकार के अधिकारिक अंग (Official Organ) के रूप काय करती रही। इस प्रकार यह अमेरिका की प्रथम राष्ट्रीय सरकार थी।

स्वतंत्रता की घोषणा — कांग्रेस की बैठक के समय तक बहुत कम लोग स्वतंत्रता की आकांक्षा करते थे, लेकिन जब प्रधान सेनापति के रूप में वाशिंगटन ने स्वतंत्रता का नारा बुलन्द किया तो अन्य नेताओं ने भी उसका समर्थन किया। अतः मे वाशिंगटन के हेनरी लो द्वारा प्रस्तावित स्वतंत्रता उद्घोषणा को कांग्रेस ने निर्विरोध रूप से २ जुलाई, १७७५ ई० को स्वीकार किया—“ये उपनिवेश पृथक् एव स्वतंत्र राज्य हैं और स्वतंत्र होने का अधिकार रखते हैं। ये ब्रिटिश सम्राट् के प्रति निष्ठा से मुक्त हो चुके हैं और इनका तथा ब्रिटिश राज्य का राजनीतिक सम्बन्ध सत्र विच्छिन्न हो चुका है और हो जाना चाहिए तथा पृथक् एव स्वतंत्र राज्यों की भाँति इन्हें युद्ध घोषणा करने, शांति घोषणा करने, संधियाँ करने, व्यापार करने तथा वे अन्य सभी कार्य करने का पूर्ण अधिकार है जो स्वतंत्र राज्य अपने अधिकार से कर सकते हैं।”^१ यह घोषणा अमरीकी राष्ट्र के जन्म का 'प्रमाणपत्र' (Birth Certificate of the American nation) था। इस घोषणा द्वारा दो महत्वपूर्ण नवधानिक प्रश्न पैदा हुए। प्रथम, क्या इससे राष्ट्र का जन्म हुआ? द्वितीय, यदि जन्म हुआ तो एक राष्ट्र या तेरह राष्ट्रों का? जस्टिस स्टोरी ने स्पष्ट शब्दों में इन विवादों को सुलझाया है— एक तथ्यत स्थिति वाले (De Facto Status) राष्ट्र का जन्म हुआ, जिसे बाद में कानून स्थिति (De Jure) प्राप्त हुई और घोषणा जनता की कृति होने के कारण एक संयुक्त राष्ट्र का जन्म हुआ, तेरह राष्ट्रों का नहीं। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थापना हुई।

1 They solemnly publish and declare that these colonies are and have the right to be free and independent state that they are absolved from all allegiance from the British Crown and that all political connection between them and the State of Great Britain is and ought to be, totally dissolved and that as free and independent state, they have full power to levy war, conclude peace, contract alliances, establish commerce and do all other acts things which independent states may have right to do

राज्यमण्डल (Confederation)

संघ-निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास —राज्यमण्डल की स्थिति क्षमरीकी सविधान के विकास में एक प्रमुख कदम था। यद्यपि १ मार्च, १७८१ ई० में यह योजना सफल हुई, किन्तु इसके पूर्व भी इसके लिए कई बार प्रयास किये गये थे।

(1) न्यू इंग्लैंड राज्यमंडल (New England Confederation) —राज्यमंडल की स्थापना के लिए यह प्रथम प्रयास था। यह मेसाचुसेट्स, फर्माइमाउथ, कनेक्टिकट तथा यू हैवन नामक उपनिवेशों के आदिवासियों से रक्षा के लिए एक मंत्री संध था। परन्तु १६८४ ई० में आदिवासियों के आक्रमण के भय की समाप्ति के कारण इसे विघटित कर दिया गया।

(2) पेन योजना (Penn Plan) — १६९७ ई० में विलियम पेन ने उपनिवेशों का संध बनाने के लिए एक योजना तैयार की। इस संध का प्रधान ब्रिटिश सम्राट द्वारा नियुक्त एक धायुक्त (Commissioner) होता था। इसमें कांग्रेस को भी स्थान दिया गया था, जिसमें हर उपनिवेश के दो-दो प्रतिनिधि होते थे। इसका कार्य था, पारस्परिक वाद विवाद तथा समस्याओं पर सामूहिक हित की दृष्टि के विचार विनिमय तथा निश्चय करना। यह योजना भी कार्यान्वित न हुई।

(3) अल्बानी योजना (Albany Plan) —यह सबसे मशहूर योजना थी। १७१४ ई० में ब्रिटिश सरकार के सुझाव पर अल्बानी में क्षमरीकी उपनिवेशों के प्रतिनिधियों की एक काँग्रेस बुलाई गयी जिसमें बेंजामिन फ्रैंकलिन ने एक योजना प्रस्तुत की। इस योजना में एक महापरिषद् (Grand Council) की स्थापना का प्रस्ताव था और ब्रिटिश सम्राट द्वारा नियुक्त एक प्रेसिडेंट जनरल (President General) की व्यवस्था थी। यद्यपि अल्बानी कांग्रेस ने इस योजना को स्वीकार कर लिया, परन्तु ब्रिटिश सरकार तथा क्षमरीकी उपनिवेशों के विधानमण्डलों की स्वीकृति न मिलने के कारण यह कार्यान्वित न हो सकी। फिर भी, १७७१ ई० की महाद्वितीय कांग्रेस का मार्ग प्रशस्त करने में यह सहायक सिद्ध हुई।¹

राज्यमंडल की स्थापना —इस प्रकार राज्यमण्डल सम्बन्धी अनेक योजनाएँ सिफ काल्पनिक बनी रहीं। महाद्वितीय कांग्रेस के कार्य का भी कोई कानूनी आधार नहीं था। वह केवल अल्पकालीन प्रबन्ध था। अतः कांग्रेस की एक समिति को राज्यमण्डल का प्राहण तैयार करने का भार सौंपा गया। १७७७ ई० में कांग्रेस ने प्रारूप को अपनाया। फिर उसे विभिन्न राज्यों के पास अनुसमर्थन के लिए भेजा गया और उनके द्वारा अनुसमर्थित होने पर १ मार्च, १७८१ ई० से उसे प्रभावी घोषित किया गया। राज्यमण्डल के अनुच्छेद (Articles of Confederation) ही समुक्त राज्य अमेरिका के प्रथम सविधान थे।

राज्यमंडल की प्रकृति —राज्यमण्डल १३ उपनिवेशों का एक स्थायी संध था। एक तरफ राज्यों ने सभी राज्यों की सुरक्षा, स्वतंत्रताओं की रक्षा और पारस्परिक सामाय हित के

1 Thus the Albany Plan came to naught, but it nevertheless rendered service in paving the way for the first continental Congress of the War

उद्देश्य से आपस में सगठन स्थापित किया और दूसरी ओर अपनी सार्वभौमिकता, स्वतंत्रता और उन क्षेत्रों तथा अधिकारों, जो संयुक्त-राज्य को नहीं दिया गया था, को बचाये रखा। शासन-यंत्र का प्रावधान अत्यंत थोड़ा था, कांग्रेस ही सरकार का एक मात्र अंग थी। कायपालिका का प्रबन्ध नहीं था। लेकिन, कांग्रेस कर्मचारियों की नियुक्ति कर सकती थी। पृथक्-कायपालिका भी नहीं थी। कांग्रेस एक ससदीय संस्था थी। इसमें अतर्निहित शक्ति नहीं थी, बल्कि इसकी शक्तियाँ प्रदत्त थीं। इसे युद्ध घोषित करने, सन्धि करने, वैदेशिक नीति का सञ्चालन करने, राज्यों से अनुपात में कर और सेवा लेने, राज्यों के पारस्परिक झगड़ों का फैसला करने और प्रवासन अधिकारियों की नियुक्ति करने के अधिकार थे। सघ-शासन के बदले राज्यों का भी अपना कुछ कर्त्तव्य था, जैसे कांग्रेस की आज्ञा को मानना, दूसरे राज्य के नागरिकों को पूरा अधिकार देना, कांग्रेस द्वारा आपसी झगड़ों का निबटारा करवाना आदि।¹

राज्यमंडल के दोष :—राज्यमण्डल की कतिपय मौलिक कमजोरियाँ थीं। सबसे बड़ी कमजोरी राज्यों की सदेच्छा पर कांग्रेस की निर्भरता थी। कांग्रेस को कर लगाने और वसूलने की शक्ति नहीं थी। वह धन के लिए राज्यों पर आश्रित थी। दूसरी ओर राज्य भी युद्ध तथा सामाजिक अशांति के कारण अपना भाग चुकाने में असमर्थ थे। अतः सरकार को अथ सकट का सामना करना पड़ रहा था।

कांग्रेस द्वारा पूरा नियंत्रण के अभाव में अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के माग में अनेक बाधाएँ खड़ी हो गयीं और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में भी कांग्रेस को यूरोपीय देशों की प्रतिद्वन्द्विता का सामना करना पड़ा। सम्पूर्ण देश में मुद्रा की समरूप व्यवस्था स्थापित न हो सकी। राज्यों में कागजी मुद्रा की बाढ-सी आ गयी। व्यापारी वर्ग राज्यों की प्रतिगामी विधियों के कारण अरक्षित महसूस करने लगे। इस प्रकार सबत्र अराजकता सी फैल गयी। राज्यों के बीच ईर्ष्या, द्वेष, सघर्ष, प्रतिगोष इत्यादि की भावनाएँ बढ रही थी। इस काल को "उपाकाल के पूर्व का घोर अन्धकारपूर्ण समय" (The darkest hour before the dawn) कहा गया है और अलेक्जेंडर हेमिल्टन ने इस काल को बड़ी दयनीय बतलाया है तथा इसे "सार्वजनिक विपत्ति का अन्धकारपूर्ण सूची-पत्र कहा है।"¹ इस स्थिति से ऊबकर राज्यमंडल की कांग्रेस ने १७८६ ई० में प्रस्तावित की कि "अब ऐसी सकटपूर्ण स्थिति आ गयी है जबकि संयुक्त राज्य के लोगों के लिए यह निश्चय करना आवश्यक है कि वे या तो राज्यमण्डल के शासन को जो उन्हीं के द्वारा तथा उन्हीं के हित के लिए स्थापित किया गया है, सशक्त बनायें अथवा उसके अस्तित्व को ही मिटा देने के लिए प्रस्तुत हो जायँ और उन समस्त महान् अधिकारों को सकट में डाल दें जिन्हें उन्होंने इतना कठिन और सम्मानपूर्ण सघर्ष क उपरान्त प्राप्त किया है।"²

राज्यमण्डल की सफलताएँ —अनेक दोषों के उपरान्त भी राज्यमंडल कांग्रेस संवैधानिक विकास में एक महत्त्वपूर्ण कदम था। यह प्रायः प्रति वर्ष बढती थी। वैदेशिक, आर्थिक, सैनिक और नौसैनिक विषयों के सञ्चालन के लिए स्थायी प्रशासकीय समितियों का निर्माण किया गया था। ये समितियाँ वर्तमान राज्य, ट्रेजरी, युद्ध और नौ सेना विभागों की अवयवों

1 "National disorder, poverty and insignificance from a part of the catalogue of one public misfortune"

थी। कांग्रेस ने वर्तमान संविधान के निर्माण तक सघ के विचारों का पोषण किया। इसने इंग्लैंड के साथ युद्ध का अंत किया, विदेशी शक्तियों से कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापित किया और वर्तमान संविधान के निर्माण और स्थापना में योग दिया। इसकी एक प्रमुख कीर्ति उत्तर पश्चिम अटलांटिक, १७८७ ई० (The North West Ordinance) था जिससे भविष्य में अलास्का, हवाई आदि क्षेत्रों के लिए आदर्श प्रस्तुत किया।

४ संविधान

(Constitution)

फिलाडेल्फिया सम्मेलन — के द्रिय सरकार की कमजोर स्थिति के कारण राज्य उसकी अवहेलना करने लगे तथा सभी कोने में असंतोष की भावना तीव्र हो गयी। अंत राज्यमंडल के अनुच्छेदों को दुहराने के लिए आन्दोलन शुरू हुआ। अलेक्जेंड्रिया (Alexandria) में मेरीलैंड और वर्जिनिया ने १७८५ ई० में सम्मेलन बुलाया जिसका उद्देश्य था दोनों राज्यों के बीच व्यापार संचालन करना। दूसरे वर्ष (१७८६) में वर्जिनिया ने अनापोलिस (Annapolis) में सम्पूर्ण राष्ट्र के व्यापार के संचालन के लिए दूसरे सम्मेलन का आयोजन किया जिसमें सिर्फ ५ राज्यों के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इस सम्मेलन ने यह प्रस्तावित किया कि अगले वर्ष फिलाडेल्फिया में सभी राज्यों का एक सम्मेलन बुलाया जाय जिसमें राज्यमंडल के अनुच्छेदों में आवश्यक संशोधन किया जाय। तदनुसार सभी राज्यों से अनुरोध किया गया कि वे अपना प्रतिनिधि भेजें, रोड द्वीप (Rhode Island) को छोड़कर सभी राज्यों ने अपने-अपने प्रतिनिधियों को भेजा। मई, १७८७ ई० में विश्वविख्यात फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention) हुआ जिसने वर्तमान अमरीकी संविधान का निर्माण किया।

उद्देश्य और सगठन — इस सम्मेलन का “एकमात्र और स्पष्ट उद्देश्य था राज्य मंडल के अनुच्छेदों को दुहराना और कांग्रेस तथा अन्य विधायिका सभाओं को ऐसे परिवर्तनों और प्रावधानों का सुझाव देना जो सरकार को सकटमय स्थिति का सामना करने के लिए तथा सघ की सुरक्षा के लिए आवश्यक हो।” इस प्रकार राष्ट्रों के सगठन की दृढ़ बनाना तथा केन्द्रीय सरकार की शक्ति में वृद्धि करना इन सम्मेलन का विशेष उद्देश्य था। इस सम्मेलन के प्रतिनिधियों का स्तर बहुत उच्चकोटि का था। विधानमण्डलों के इतिहास राजनीतिक अनुभव और व्यावहारिक ज्ञान से अधिक परिपूर्ण अथवा मानवीय व्यवहार तथा सरकार के आवश्यक स्तर तत्त्व के उद्गमों के अधिक गहन परिज्ञान से सम्पन्न मनुष्यों को ऐसी समाप्ति न हुई। सम्मेलन में भाग लेने वाले व्यक्तियों में प्रमुख थे, जॉर्ज वाशिंगटन, जेम्स मेडिसन, एलेक्जेंडर हेमिल्टन, एडमण्ड, बेंजामिन, रण्डल्फ, जेम्स विल्सन तथा अन्य प्रतिष्ठित व्यक्ति। सम्मेलन के प्रतिनिधियों के सम्बन्ध में एक फांसीसी निस्सुटाय (Charge) ने फ्रांस की सरकार

1 “ For the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the States render the federal constitution adequate to the of Government and the preservation of the union

को लिखा था कि "यदि फिल्लाडेल्फिया के सम्मेलन के सभी प्रतिनिधियों को दत्ता जाय तो मैं कहूँगा कि ऐसी सभा पहले कभी नहीं हुई थी—यूरोप में भी नहीं, क्योंकि नये प्रतिनिधिगण योग्यता, गुण, निस्वार्थता, निष्पक्षता एवं देश-प्रेम के आधार पर कभी भी अधिक पूजनीय हैं।" जैफर्सन (Jafferson) ने इसे 'देव पुत्रों की सभा' (An assembly of semi gods) कहा था। बिर्द (Beard) के अनुसार प्रतिनिधिगण, 'धनिक, कुलीन तथा योग्य' (The rich the well born and the able) वगैरे थे।

विधान का निर्माण तथा प्रवर्तन — यह सम्मेलन १४ मई, १७८७ ई० के दिन स्वतन्त्रता-भवन में आरम्भ हुआ और १७ सितम्बर, १७८७ ई० तक चलता रहा। सम्मेलन के सामने सबसे बड़ी कठिनाई यह थी कि इसमें देश के विभिन्न और अनेक विरोधी हितों का प्रतिनिधित्व था। इसलिए सम्मेलन के सामने समस्या थी कि ऐसे सविधान का निर्माण किया जाय जिसमें विभिन्न हितों का समझौता हो। इस उद्देश्य से अनेक योजनाएँ प्रस्तुत की गयीं, वर्जिनिया योजना (Virginia Plan), न्यू जेर्सी योजना (The new Jersey Plan) कनेक्टिकट समझौता (Connecticut Compromise), व्यापार और दास व्यापार समझौता (Commerce and Slave Trade Compromise) आदि योजनाएँ प्रमुख थीं। अंत में नये सविधान, जिसे "समझौताओं का ढेर" (Bundle of Compromises) कहा गया है, के प्रारूप को सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया लेकिन उसे लागू करने के पूर्व उसका १३ राज्यों में ९ राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा अनुसमर्थित होना आवश्यक था। सविधान के कुछ विरोधियों ने अधिकार-पत्र के अभाव में इसकी तीव्र आलोचना की। इस दोष को सविधान के प्रवर्तन के बाद समोधनो द्वारा अधिकार पत्र जोड़कर दूर करने का सुझाव दिया गया। २१ जून, १७८८ ई० के दिन सविधान ९ राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा अनुसमर्थित हो गया। कांग्रेस ने सविधान लागू करने की उद्घोषणा की। ४ मार्च, १७८९ ई० को सविधान प्रवर्तन में आ गया। जॉर्ज वाशिंगटन को प्रथम राष्ट्रपति चुना गया। प्रथम कांग्रेस का भी संगठन हुआ। इस प्रकार राज्यमंडल का अंत हो गया और उसकी ही नींव पर नये सविधान के भव्य और दृढ़ भवन को खड़ा किया गया।

सारांश

अमरीकी सविधान के विकास को चार भागों में बाँटा जा सकता है — उपनिवेशीकरण, स्वतन्त्रता, राज्यमंडल तथा सविधान।

सत्रहवीं शताब्दी में अमेरिका का उपनिवेशीकरण आरम्भ हुआ। विभिन्न देशवासियों के आगमन से यहाँ एक बर्बरकरी संस्कृति का जन्म हुआ तथा अनेक प्रकार के उपनिवेशों की स्थापना हुई।

आठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में उपनिवेशों ने आति की। महाद्वीपीय कांग्रेस की बैठक हुई और स्वतन्त्रता की घोषणा की गयी।

राज्यमंडल की स्थापना के लिए अनेक योजनाएँ सुझाव के रूप में सामने आयीं। अन्त में १७८१ ई० में राज्यमंडल की स्थापना हुई और राज्यमंडल के अनुच्छेद अमेरिका के प्रथम सविधान हुए। इस सविधान में अनेक दोष थे।

फलत १७८७ ई० के फिल्लाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा अमेरिका के वर्तमान सविधान का निर्माण किया गया।

प्रश्न

- 1 Describe in brief the historical background of the U S A Constitution
(अमरीकी संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का संक्षिप्त वर्णन करें ।)
 - 2 Summarise the circumstances leading to the origin of the constitution of the U S A
(संयुक्त-राज्य अमेरिका के संविधान का निर्माण कैसे हुआ ?)
 - 3 The American Constitution is 'scarcely less than the British a living and fecund system Discuss
("अमरीकी संविधान ब्रिटिश संविधान की तरह ही गतिशील एवं फलीभूत है ।" इस कथन की व्याख्या करें ।)
 - 4 There are almost as many Conventions in the Constitution of the U S A or in that of Great Britain Discuss (Agra U 1955)
("अमेरिका के संविधान में भी ब्रिटिश संविधान के सदृश अभिसमयों का स्थान है ।" व्याख्या करें ।)
 - 5 "The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism not as moribund heritage from the past but as growing concern Explain this statement
("अमरीकी संविधान का अध्ययन एक जड़-यंत्र के रूप में नहीं, अपितु एक जीवधारी के रूप में करना चाहिए जो सदैव गतिशील रहता है ।" इस कथन की समीक्षा करें ।)
 - 6 Discuss the methods for amendments of the constitutions in the United States of America and India (P U 56 S, B U '53 S, '56 A)
(अमेरीकी तथा भारतीय संविधान के संशोधन की प्रक्रिया का वर्णन करें ।)
 - 7 How can the Constitution of the U S A and the U S S R be amended ? (Vikram U B A (Part II) 1960)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका और सोवियत रूस के संविधानों में संशोधन किस प्रकार किया जाता है ?)
-

"If any principle of the American constitutional system has become axiomatic from the very beginning, it is that the people is the sovereign"

३

अमरीकी सविधान की विशेषताएँ (Salient Features of the American Constitution)

१, एक लिखित एवं निमित्त सविधान ।	२ शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त ।
३ दुनिया का सबसे सक्षिप्त ।	४ अवरोध एवं संतुलन का सिद्धान्त ।
५ कठोर सविधान ।	६ यायिक पुनर्विलोकन ।
७ लोकप्रिय सप्रभुता ।	८ मौलिक अधिकार ।
९ सघात्मक व्यवस्था ।	१० जूट-प्रथा ।
११ मध्यशासक क्रायपालिका ।	१२ स्पष्टलोप ।
१३ प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य ।	१४ आर्थिक व्यक्तिवाद ।
१५ सीमित सरकार ।	१६ विशेषताएँ एकदम नयी नहीं ।

सकटमय स्थिति तथा विभिन्नता एवं असमानता की पृष्ठभूमि पर इस नवीन सविधान का निर्माण हुआ । अतः सविधान एक क्रांतिकारी प्रलेख नहीं था, बल्कि समुक्त-राज्य को संगठित करके, उसके शासन को नियमित रूप देने और केन्द्रीय सरकार को प्रबल बनाने का साधन था । यह मध्यमार्ग और समझौते का प्रतिफल था तथा यह स्वतंत्रता की घोषणा में निहित अनेक आधारभूत प्रणियमों पर आधारित था । निष्कर्ष यह कि विशेष उद्देश्य और विशेष मौलिक सिद्धांतों के प्रकाश में निर्मित होने के कारण विश्व के अन्य सविधानों से भिन्न इस सविधान की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जिनका प्रारम्भिक ज्ञान आवश्यक है । इन मौलिक सिद्धांतों तथा विशेषताओं का यहाँ हम उल्लेख करेंगे —

(१) एक लिखित एवं निर्मित सविधान — समुक्त राज्य अमेरिका का सविधान आधुनिक युग का प्रथम लिखित एवं निमित्त सविधान (A written and enacted constitution) है । जिस प्रकार ब्रिटिश सविधान का अलिखित सविधान का मूना है उसी प्रकार अमरीकी सविधान लिखित सविधान का । ब्रिटिश सविधान की कोई लिखित प्रति उपलब्ध नहीं, समुक्त राज्य का सविधान एक छोटा सा प्रलेख है जिसमें शासन के मूल सिद्धांत, शासन के विभिन्न अंगों के काम एवं कार्यक्षेत्र तथा नागरिकों के अधिकार, इत्यादि लिपिबद्ध हैं । उसका निर्माण १७८७ ई० में फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention) द्वारा हुआ जिसके लिखित रूप को अभी तक २२ संशोधनों ने विस्तृत किया है । लेकिन कोई भी सविधान पूर्णतः लिखित या अलिखित दोनों होता है । अमरीकी सविधान भी इसका अपवाद नहीं । यह मूलतः लिखित है, लेकिन कुछ

प्रयाण और परम्पराएँ भी उसका अभिन्न अंग बन गयी हैं, क्योंकि वे संविधान को पूणता प्रदान करती हैं। किसी भी व्यक्ति का राष्ट्रपति पद के लिए दो बार से अधिक निर्वाचित नहीं होना सीनेटोरियल कटसी (Senatorial courtesy), मंत्रिमंडल की व्यवस्था, दल पद्धति, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन आदि नियम संविधान में उल्लिखित नहीं हैं। इस प्रकार अमरीकी संविधान मूलतः, एक लिखित तथा निर्मित संविधान है, लेकिन उसके कुछ अंश अलिखित तथा विकसित हैं।

(२) दुनिया का सबसे संक्षिप्त संविधान — अमरीकी संविधान विश्व के लिखित संविधानों में सबसे संक्षिप्त प्रलेख है। इसमें केवल ७ अनुच्छेद हैं जबकि आस्ट्रेलिया के संविधान में १२८ अनुच्छेद, कनाडा के संविधान में १४७ अनुच्छेद, दक्षिणी अफ्रीका के संक्षिप्त संविधान में १५३ अनुच्छेद तथा भारत के संविधान में ३९५ अनुच्छेद एवं ८ अनुसूचियाँ हैं। मुनरो ने भी कहा है कि "संयुक्त राज्य के संविधान में केवल ४,००० शब्द हैं जो १० या १२ पृष्ठों में सुद्रित हैं और जिसे आधे घण्टे में पढ़ा जा सकता है।" संविधान के संक्षिप्त रूप का कारण अमेरिकावासियों के स्वभाव में मिलता है। वे भविष्य को भूत के बाधनों से बाधने के पक्ष में नहीं हैं। अतः संविधान निर्माताओं ने संविधान में केवल सिद्धांतों का प्रतिपादन किया और विस्तार की बातों को भावों पीढियों द्वारा समय और परिस्थिति के अनुसार विकसित करने के लिए छोड़ दिया। उन्होंने संविधान को एक स्ट्रेट जैकेट (Strait Jacket)^१ के रूप में तैयार नहीं किया बल्कि उन्होंने केवल एक ढाँचा तैयार किया, जिसे भावी सत्तानों ने रक्त-मांस देकर पूरा जीवन दिया। रोगन के शब्दों में "अमरीकी संविधान केवल एक ढाँचा-मात्र है, जिसे राजनीतिक दलों के विकास, परम्पराओं, राष्ट्रीय आयातों एवं आर्थिक विकास ने जीवन प्रदान किया है।" जिक ने इस विशेषता की प्रशंसा करते हुए कहा कि "संविधान की संक्षिप्तता उत्तर-दायित्व की अपेक्षा पूँजी है। स्थायित्व भी इसी का परिणाम है।"^३

(३) कठोर संविधान — संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की तीसरी विशेषता संविधानों की परिवर्तनीय प्रकृति से सम्बन्धित है। संशोधन को विधि के आधार पर संविधान के दो भेद बताये जाते हैं — नम्य (Flexible) और अनम्य (Rigid)। प्रथम वर्ग में वे संविधान आते हैं, जिसमें साधारण प्रक्रिया से संशोधन किया जाता है और द्वितीय वर्ग में वे संविधान हैं, जिसमें संशोधन को असाधारण तथा विशेष प्रक्रिया अपनायी जाती है। अमरीकी, स्विट्जरलैंड, भारत आदि संविधानों को दुष्परिवर्तनीय संविधानों की श्रेणी में रखा जाता है।

1 "A model of conciseness it certainly is, for there are only 4000 words in it occupying ten or twelve pages of print, which can be read in half an hour"
— Munro

2 "The constitutional fathers fresh from a revolution did not forge a political strait jacket for the generations to come"
— Justice Frank Murphy

3 "In general it is fair to state that the brevity of the constitution has been an asset rather than a liability. Much of the permanence of the constitution of 1877 may be attributed to its brevity which in turn goes back to the general character of most of its provisions"
— Harold Zink

जबकि इंग्लंड के और न्यूजीलैंड के सविधान परिवर्तनशील सविधान के उदाहरण हैं। लेकिन दुष्परिवर्तनशील सविधानों में भी मात्रा का अंतर है। भारत के सविधान का झुकाव नम्यता की ओर है, क्योंकि संशोधन की प्रक्रिया सरल है, लेकिन अमरीकी सविधान का झुकाव अनाम्यता की ओर है क्योंकि संशोधन की प्रक्रिया कठिन है। संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव (1) कांग्रेस के दोनों सदनों के दो-तिहाई सदस्यों द्वारा या (ii) दो-तिहाई राज्यों के विधानमंडलों की मांग पर आयोजित विशेष सम्मेलन (Convention) द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। तदुपरांत अनुसमर्थन की आवश्यकता है, जिसके लिए (1) तीन चौथाई राज्यों के विधानमण्डलों अथवा (ii) तीन चौथाई राज्यों के विशेष सम्मेलन (Convention) की स्वीकृति आवश्यक है। संशोधन की यह प्रक्रिया व्यवहारतः बहुत जटिल है, इसलिए १७८७ ई० के पश्चात् अभी तक सिर्फ २२ संशोधन हुए हैं, जिनमें १० के लिए सविधान लागू होने के पूर्व ही समझौता हो चुका था। अतः जहाँ संशोधन प्रक्रिया का प्रश्न है, सविधान में परिवर्तन लाना टेढ़ी खीर है। इस दुष्परिवर्तनशीलता के उपरांत भी सविधान में डेढ़ सौ वर्षों के अतर्गत पर्याप्त परिवर्तन आया है। इसके अनेक गैर-संवैधानिक तरीके हैं। सविधान में ऐसी भाषा का प्रयोग किया गया है कि कांग्रेस राष्ट्रपति तथा यायालय उसकी व्यवस्था करते हुए सविधान को समय के अनुरूप बना सके। 'New Deal', 'General Welfare', 'Neutral Justice', 'Due Process of law' आदि इसके उत्तम उदाहरण हैं। तात्पर्य यह कि संशोधन प्रक्रिया के अतिरिक्त सविधान का विकास विधियों, प्रशासकीय निष्ठा, याचिका व्याख्याओं, प्रथाओं और अभिसमयों द्वारा हुआ है। इस प्रकार अमरीकी सविधान को बिल्कुल अनाम्य कहना ठीक नहीं, बल्कि यह काफी हद तक नाम्य सविधान बन गया है। मुनरो ने कहा भी है—“यह विरोधाभास सा लगता है, लेकिन सत्य है कि अधिकांश संशोधन संवैधानिक उपबन्धों में बिना कोई संशोधन किये ही हुए हैं।”¹

(४) लोकप्रिय संप्रभुता — संप्रभुता (Sovereignty) राज्य का एक मौलिक और अनिवार्य तत्त्व है। प्रत्येक राज्य में यह कहीं-कहीं वास करती है। अमेरिका में औपनिवेशिक युग में इंग्लैंड के सम्राट और संसद् संप्रभु थे, क्रांति काल में ब्रिटिश संप्रभुता निलम्बित हो गयी और उपनिवेश निवासी स्वयं को ही संप्रभु होने का दावा करने लगे। राज्यमण्डल के अतर्गत प्रत्येक राज्य संप्रभु थे। लेकिन नये सविधान के प्रवर्तन के साथ संप्रभुता देश की जनता में स्थानांतरित हो गयी। सविधान की प्रस्तावना में उद्घोषित किया गया है कि “हम संयुक्त राज्य के लोग संयुक्त राज्य अमेरिका के लिए यह सविधान स्थापित करते हैं।”² लोकप्रिय संप्रभुता की यह भावना पूरे सविधान में व्याप्त है। डी० टॉकविले का कथन है कि “अमरीकी जनता राजनीतिक जगत में इस प्रकार राज्य करती है जैसे विधाता सृष्टि में।”³

1 It may sound like paradox, but it is true that most of the amending has been done without adding amendments' — *Munro*

2 We, the people of the United States do ordain and establish this constitution for the United States of America'

3 The American people rules in the Political world as the deity does in the Universe — *De Tocqueville*

अमेरिका में लोकप्रिय संप्रभुता के विषय में अनेक विवादास्पद प्रश्न उठाये गये। सबसे पहला यह था कि संप्रभुता प्रत्येक राज्य में निहित है या सम्पूर्ण राष्ट्र में। क्लहून (Chaloun) जो राज्य के अधिकारों का सबसे बड़ा पक्षपाती था, का विचार था कि अन्तिम शक्ति प्रत्येक राज्य की जनता में निहित है, अतः उन्हें सभ से बाहर निकलने का वैधानिक अधिकार है। दूसरी ओर राष्ट्रवादी थे, जिनका कहना था कि संप्रभुता सम्पूर्ण राष्ट्र की जनता में निवास करती है और किसी राज्य की जनता की इच्छा पूरे राष्ट्र की इच्छा का अंश मात्र है। गृह-युद्ध के बाद यह निश्चित हो गया कि संप्रभुता सभी राज्यों में सम्मिलित रूप से यानी पूरे राष्ट्र में निहित है।

दूसरा विवाद मताधिकार के प्रश्न से सम्बन्धित था। यह ठीक है कि जनता संप्रभु है, लेकिन प्रश्न यह है कि कौन से और कितने लोग संप्रभु हैं। वैधानिक रूप में संप्रभुता सिर्फ उन मतदाताओं में निवास करती है, जो संविधान के संशोधन में भाग लेते हैं। अतः इक्कीस वर्ष से कम उम्र के व्यक्ति, गृह युद्ध के पूर्व नौगो, मताधिकार मिलने के पहले लिये और अथर्व व्यक्ति, जो मतदान में भाग नहीं ले सकते, संप्रभु नहीं हैं। इस प्रकार वर्तमान मताधिकार कानून के अंतर्गत जनसंख्या का करीब आधा हिस्सा इस अधिकार से वंचित हो जाता है। इसके अलावा आधुनिक दल प्रथा भी सावजनिक संप्रभुता पर सीमा डालती है, क्योंकि कभी कभी दलों का रूप सच्चा नहीं होता। अतएव जसा पिटर्सन ने कहा है “यद्यपि संविधान सार्वजनिक संप्रभुता के सिद्धान्त पर आधारित है फिर भी, वास्तविक राजनीति में इस आदर्श को चरितार्थ करना अगर असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन अवश्य है।”

लोकप्रिय संप्रभुता से सम्बन्धित तीसरा विवादास्पद प्रश्न यह है कि जनता को विद्रोह का अधिकार है या नहीं। सिद्धांततः संप्रभु होने के कारण जनता को शांतिपूर्ण या अथर्व तरीकों से कुछ भी करने का अधिकार है। यदि कोई सरकार अधिनायक के रूप में कार्य करती है, या संविधान का उल्लंघन करती है तो जनता को उसके विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार है। स्वतंत्रता की उदघोषणा में कहा भी गया था कि “सरकार में परिवर्तन लाना या उसे नष्ट करना या नयी सरकार की स्थापना करना जनता का अधिकार है।” लेकिन विद्रोह के अधिकार पर कमजोरों के बीच तथा सरकार में अमन चैन बनाये रखने का अधिकार पर अधिक जोर दिया जा रहा है। यदि कोई भी सशस्त्र विद्रोह का रास्ता अपनाता है तो सभ राज्य या स्थानीय सरकारें उसे सशस्त्र दबाने का प्रयत्न करती हैं। इस प्रकार लोकप्रिय संप्रभु का सशस्त्र सरकार में परिवर्तन लाने का अधिकार समाप्त हो गया है, वह सिर्फ वैधानिक और शांति मांग को ही अपना सकती है।

अन्त में, सरकार पर जनता का सर्वोपरित्व को बनाये रखने के लिए किस उपाय को अपनाया गया है। कांस्पार्लिका तथा व्यवस्थापिका जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। उन्हें निश्चित समय में जनता के समक्ष फिर से आदेश (mandate) लेने के समय उपस्थित होना पड़ता है अर्थात् समय-समय पर निर्वाचन होते रहते हैं। इस प्रजातांत्रिक उपाय द्वारा वे शांतिपूर्ण तरीके से शासन में परिवर्तन ला सकते हैं। चाहे देश में कौसी भी स्थिति क्यों न हो, प्रतिनिधियों को

लोकप्रिय संप्रभुता के समक्ष जाना ही पड़ता है। इस प्रकार लोकप्रिय संप्रभुता का समय समय पर अभिव्यक्ति होती रहती है और शासन को उसके सामने झुकना पड़ता है।

(५) सघात्मक व्यवस्था —संयुक्त-राज्य अमेरिका के संविधान की अन्य विशेषता सघात्मक (Federal) शासन व्यवस्था है। संविधान निर्माताओं का उद्देश्य एक ऐसे संविधान का निर्माण करना था, जिसमें केन्द्र सबल हो और एककों की भी स्वायत्तता बनी रहे। इसी उद्देश्य से राज्यमंडलीय व्यवस्था को त्यागकर संघीय व्यवस्था को अपनाया गया। इसका सबसे प्रमुख लक्षण द्विशासनात्मक व्यवस्था है—केन्द्र की सरकार और एककों की सरकारें। इसके अतिरिक्त संविधान की सर्वोच्चता, लिखित संविधान, अनाम्य संविधान, संघ तथा राज्यों के बीच शक्तियों का सर्वैधानिक विभाजन और संविधान की व्यवस्था के लिए संघीय 'नायपालिका' संघ राज्य की अन्य विशेषताएँ हैं। अमरीकी संविधान में ये सब विशेषताएँ पायी जाती हैं। वह एक आदर्श सघात्मक राज्य है। सिफ सिद्धांत से ही नहीं, बल्कि व्यवहार में अमरीकी संघ खरा उतरा है, क्योंकि १५० वर्षों की आघियों और तूफानों का सफलतापूर्वक सामना करते हुए यह आज दृढ़तर स्थिति में है। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि आधुनिक प्रवृत्ति के द्वाय सरकार को अधिक सुदृढ़ और प्रबल बनाने की है, लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि राज्यों की स्वायत्तता या अधिकार-क्षेत्र में ह्रास हुआ है। मुनरो के शब्दों में, "मध्यवर्ती समय में जो कुछ भी हुआ है, उसके उपरान्त भी अधिकारों का मौलिक सन्तुलन में समूल परिवर्तन नहीं हुआ है।"¹

(६) अध्यक्षीय कार्यपालिका —कार्यपालिका के दृष्टिकोण से सरकार के दो रूप हैं—(१) अध्यक्षीय पद्धति (Presidential System) और (२) संसदीय या मंत्रिमंडलात्मक पद्धति (Parliamentary or Cabinet System)। दोनों पद्धतियों में मौलिक अंतर यह है कि मंत्रिमंडलात्मक पद्धति में कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी होती है और दोनों में समन्वय रहता है, लेकिन अध्यक्षीय प्रणाली में कार्यपालिका और विधायिका में पूर्ण पृथक्ता रहती है और कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। फलतः मंत्रिमंडलात्मक पद्धति के विपरीत अध्यक्षीय पद्धति में अध्यक्ष राज्य का वास्तविक प्रधान होता है और मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति के सहायक और दास होते हैं तथा विधानपालिका से उनका कोई सम्बन्ध नहीं रहता। अमेरिका का संविधान इस व्यवस्था का आदर्श उदाहरण है। वहाँ का राष्ट्रपति वास्तविक प्रधान है। वह अपने पद पर ४ वर्ष तक रह सकता है, सिफ महाभियोग के द्वारा कांग्रेस उसे पदच्युत कर सकती है, और मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, विधानपालिका के प्रति नहीं। उसके विपरीत इंग्लैंड और भारत में राष्ट्रपति या सम्राट् नाममात्र का अध्यक्ष होता है, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अभिन्न सम्बन्ध है, क्योंकि मंत्रिमण्डल संसद् के प्रति उत्तरदायी होता है और राज्य की वास्तविक कार्यपालिका होता है।

(७) प्रतिनिधिसत्तात्मक गणराज्य —अमरीकी संविधान की सातवीं विशेषता है, प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य (Representative Republic)। यहाँ प्रतिनिधि सत्तात्मक

1 Despite all that has happened in the intervening years the original balance of powers has not been radically disturbed' — Munro

राज्य तथा गणराज्य का अर्थ समझना आवश्यक है। प्रतिनिधि सत्तात्मक राज्य में जनता प्रतिनिधियों के द्वारा शासन करता है, देश के बड़े बाकार के कारण प्रत्यक्ष रूप में वह शासन कार्य में भाग नहीं ले सकती है। गणराज्य के अंतर्गत राज्य का अध्यक्ष वशानुगत राजा नहीं, बल्कि निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। प्रायः सभी आधुनिक राज्यों में प्रतिनिधिमूलक सरकार है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है, जो निश्चित अवधि तक शासन-संचालन करते हैं। जनता सिर्फ प्रतिनिधि-सभा, सिनेट या राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के समय प्रत्यक्ष रूप से शासन को प्रभावित करती है। इसमें अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका एक गणराज्य भी है क्योंकि राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है। सत्तात्मक इकाइयों की शासन प्रणाली भी प्रतिनिधिमूलक एवं गणतन्त्रात्मक है। हाल में जनता को नीति निर्धारण में अधिक प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने के लिए तीन सुझाव दिये गये हैं—(१) राष्ट्रपति का और उपराष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन निर्वाचक मंडल द्वारा नहीं, (२) सशोधन का जनमत-संग्रह (Referendum) द्वारा अनुसमर्थन और (३) युद्ध-घोषणा के पहले जनमत संग्रह (Referendum)।

(८) सीमित सरकार — मानव समाज की उत्पत्ति के साथ एक समस्या पैदा हुई, शासन शक्ति और मानव स्वतंत्रता का समबन्ध। समाज के पोषण के लिए सरकार की शक्ति समाप्त नहीं होनी चाहिए लेकिन उस पर इतना नियंत्रण हो कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग न कर सके तथा मानव स्वतंत्रता को उससे खतरा न हो। इसलिए संविधान के निर्माताओं ने शासन सत्ता के प्रत्येक अंग पर अकुशल लगाया और उनकी शक्तियों को सीमित किया। इस प्रकार सीमित सरकार (Limited Government) की उद्देश्य स्थापना की। (१) उनका विचार था कि जनता संप्रभु है, (२) उनकी सरकारों के संगठन और शक्तियों को सरल शब्दों में एक प्रलेख में लिपिबद्ध किया गया, (३) सघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख करने के बाद अवशेष शक्तियों को जनता तथा राज्य सरकारों के हाथ में छोड़ दिया गया (४) शासन के तीन अंगों को एक दूसरे से पृथक् कर दिया और 'अवरैध मतुलन' के सिद्धांत द्वारा उन्हें नियंत्रित किया गया, (५) सघ और राज्य सरकारों पर कुछ विशेष कार्यों को करने की मनाही कर दी गयी, (६) सेना को नागरिक नियंत्रण (Civilian Control) में रखा गया, (७) (८) मौलिक और व्यक्तिगत अधिकारों को शासन के अतिक्रमण से सुरक्षा की गयी, (९) शक्तियों का प्रयोग जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि या उनके द्वारा नियुक्त अधिकारी ही कर सकते हैं, अतः में, (१०) संविधान में सशोधन नहीं हो सकता है, जबतक कि बहुसंख्यक मतदाताओं की स्वीकृति उसे प्राप्त न हो। इस प्रकार अनेक उपायों से शासन को सीमित बनाया गया है।

इन बंधनों के बावजूद सरकारों, विशेषकर राज्य सरकारों ने कभी कभी मानव-स्वतंत्रता पर आक्रमण किया है और वे अल्पसंख्यकों की बहुसंख्यकों से रक्षा करने में असमर्थ रही है। फिर भी अधिक मात्रा सफलता की ही है।

गत वर्षों में सीमित सरकार के सिद्धांत का ह्रास हुआ है और वृहत् तथा प्रबल सरकार के पक्ष में भावना दृढ़ हुई है। औद्योगिक क्रांति युद्ध तथा आर्थिक संकट के कारण प्रबल

सरकार की आवश्यकता महसूस हुई। आज सरकार आम जनता का संरक्षक हो गयी है और व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा तथा लोक कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने का साधन बन गयी है। फलतः उसके पाय और शक्ति में अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि वह निरंकुश बन गयी है। बल्कि अमेरिका और ब्रिटेन के अनुभव पर यह कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा प्रजातान्त्रिक नियंत्रण के ह्रास के उपरांत भी सरकार स्वेच्छाचारी न हुई, अपितु सदा प्रजातान्त्रिक बनी रही।

(६) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त — शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers) अमरीकी संविधान का मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्त है। संविधान निर्माता जो मानव स्वतंत्रता के महान् प्रतिपालक थे माटेस्व्यू (Montesquieu) के विचारों से बहुत प्रभावित हुए। माटेस्व्यू का कहना था कि यदि सरकार की तीनों शक्तियाँ—विधायिनी, कार्यकारी तथा न्यायिक एक ही व्यक्ति अथवा शासन के किसी एक निकाय को दे दी जायें तो नागरिक स्वतंत्रता खतरे में पड़ जायगी। इसलिए यह आवश्यक है कि विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और न्यायपालिका (Judiciary) को एक दूसरे से पृथक् एव स्वतंत्र होना चाहिए। विधानपालिका केवल विधि का निर्माण करे, कार्यपालिका विधियों को केवल क्रियान्वित करे और न्यायपालिका विधियों को केवल व्याख्या करे। अमरीकी संविधान के जनको ने इस सिद्धान्त को एकमत से स्वीकार दिया। यद्यपि संविधान के किसी पृथक् खण्ड या धारा में इस सिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया है तथापि संविधान की प्रथम तीन धाराओं में इस सिद्धान्त को स्वीकार किया गया है। इन धाराओं में कहा गया है कि यहाँ प्रदत्त सभी विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित होंगी "कार्यपालिका शक्तियाँ संयुक्तराज्य के राष्ट्रपति में निहित होंगी" तथा "न्यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च न्यायालय तथा कांग्रेस द्वारा स्थापित निम्न न्यायालयों में निहित होंगी।" वियर्ड ने भी कहा है कि "शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विधानाग, कायाग और न्यायाग से सम्बद्ध तीनों अनुच्छेदों के प्रथम वाक्यों में निहित है।" लेकिन जबकि सरकार एक अवयव के समान है, इसलिए उसके अंगों को एक दूसरे से पूर्णरूपेण पृथक् नहीं किया जा सकता है। इससे पारस्परिक सहयोग तथा प्रशासन-काय में बाधा पहुँचती है, फाइनेर ने भी इस विचार का समर्थन करते हुए कहा है कि "शक्ति पृथक्करण शासन व्यवस्था में शिथिलता एव संघर्ष को जन्म देता है।"² अमरीकी संविधान के निर्माता पृथक्करण के सिद्धान्त के इस व्यावहारिक दाप से अवगत थे। इसलिए इस सिद्धान्त के साथ-साथ उन्होंने इसके उपसिद्धान्त अवरोध एव सन्तुलन (Checks and Balances) का भी संविधान में स्थान दिया।

(१०) अवरोध एव सन्तुलन का सिद्धान्त — अमरीकी संविधान के निर्माता उस तथ्य से भिन्न थे कि सरकार के तीनों अंग एक दूसरे से पूर्णतः पृथक् एव स्वतंत्र नहीं हो सकते तथा व्यवहार में सबका असम्बद्ध नहीं रह सकते। वे इस तथ्य के प्रति भी सचेत थे कि अधीनत शक्ति स्वेच्छाचारीता की जड़ है। अतः उन्होंने 'पृथक्करण सिद्धान्त' के उच्च सिद्धान्त

1 'The theory of separation of powers throws the government into alternating conditions of coma and convulsions'

राज्य तथा गणराज्य का अर्थ समक्षता आवश्यक है। प्रतिनिधि सत्तात्मक राज्य में जनता प्रतिनिधियों के द्वारा शासन करता है, देश के बड़े आकार के कारण प्रत्यक्ष रूप में यह शासन काय में भाग नहीं ले सकती है। गणराज्य के अंतर्गत राज्य का अध्यक्ष वंशानुगत राजा नहीं, बल्कि निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। प्रायः सभी आधुनिक राज्यों में प्रतिनिधिमूलक सरकार है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है, जो निश्चित अवधि तक शासन संचालन करते हैं। जनता सिर्फ प्रतिनिधि-सभा, सिनेट या राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के समय प्रत्यक्ष रूप से शासन को प्रभावित करती है। इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका एक गणराज्य भी है क्योंकि राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है। सघात्मक इकाइयों की शासन प्रणाली भी प्रतिनिधिमूलक एवं गणतन्त्रात्मक है। हाल में जनता को नीति निर्धारण में अधिक प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने के लिए तीन सुझाव दिये गये हैं—(१) राष्ट्रपति का और उपराष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन निर्वाचक मंडलों द्वारा नहीं, (२) संशोधन का जनमत-संग्रह (Referendum) द्वारा अनुसमर्थन और (३) युद्ध-घोषणा के पहले जनमत संग्रह (Referendum)।

(८) सीमित सरकार — मानव समाज की उत्पत्ति के साथ एक समस्या पैदा हुई, शासन शक्ति और मानव स्वतंत्रता का समन्वय। समाज के पोषण के लिए सरकार की शक्ति समाप्त नहीं होनी चाहिए लेकिन उस पर इतना नियंत्रण हो कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग न कर सके तथा मानव स्वतंत्रता को उससे खतरा न हो। इसलिए संविधान के निर्माताओं ने शासन सत्ता के प्रत्येक अंग पर अंकुश लगाया और उनकी शक्तियों को सीमित किया। इस प्रकार सीमित सरकार (Limited Government) की उद्देश्य स्थापना की। (१) उनका विचार था कि जनता संप्रभु है, (२) उनकी सरकारों के संगठन और शक्तियों को सरल शब्दों में एक प्रलेख में लिपिबद्ध किया गया, (३) संघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख करने के बाद अवशेष शक्तियों को जनता तथा राज्य सरकारों के हाथ में छोड़ दिया गया (४) शासन के तीन अंगों को एक दूसरे से पृथक् कर दिया और 'अवरोध संतुलन' के सिद्धांत द्वारा उन्हें नियंत्रित किया गया, (५) संघ और राज्य सरकारों पर कुछ विशेष कार्यों को करने की मनाही कर दी गयी, (६) सेना को नागरिक नियंत्रण (Civilian Control) में रखा गया, (७) (८) मौलिक और व्यक्तिगत अधिकारों की शासन के अतिक्रमण से सुरक्षा की गयी, (९) शक्तियों का प्रयोग जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि या उनके द्वारा नियुक्त अधिकारियों ही कर सकते हैं, अतः में, (१) संविधान में संशोधन नहीं हो सकता है, जबतक कि बहुसंख्यक मतदाताओं की स्वीकृति उसे प्राप्त न हो। इस प्रकार अनेक उपायों से शासन को सीमित बनाया गया है।

इन बंधनों के बावजूद सरकारों, विशेषकर राज्य सरकारों ने कभी-कभी मानव-स्वतंत्रता पर आक्रमण किया है और वे अल्पसंख्यकों की बहुसंख्यकों से रक्षा करने में असमर्थ रही है। फिर भी अधिक मात्रा सफलता की ही है।

गत वर्षों में सीमित सरकार के सिद्धांत का ह्रास हुआ है और बृहत् तथा प्रबल सरकार के पक्ष में भावना बढ़ गई है। औद्योगिक क्रांति युद्ध तथा आर्थिक संकट के कारण प्रबल

सरकार की आवश्यकता महसूस हुई। आज सरकार आम जनता का संरक्षक हो गयी है और व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा तथा लोक कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने का साधन बन गयी है। फलतः उसके कार्य और शक्ति में अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि वह निरकुश बन गयी है। बल्कि अमेरिका और ब्रिटेन के अनुभव पर यह कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा प्रजातांत्रिक नियंत्रण के ह्रास के उपरान्त भी सरकार स्वेच्छाचारी न हुई, अपितु सदा प्रजातांत्रिक बनी रही।

(६) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त — शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers) अमरीकी संविधान का मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्त है। संविधान निर्माता जो मानव-स्वतंत्रता के महान् प्रतिपालक थे मांटेस्क्यू (Montesquieu) के विचारों से बहुत प्रभावित हुए। मांटेस्क्यू का कहना था कि यदि सरकार की तीनों शक्तियाँ—विधायिनी, कार्यकारी तथा न्यायिक एक ही व्यक्ति अथवा शासन के किसी एक निकाय को दे दी जायें तो नागरिक स्वतंत्रता खतरे में पड़ जायगी। इसलिए यह आवश्यक है कि विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और न्यायपालिका (Judiciary) को एक दूसरे से पृथक् एवं स्वतंत्र होना चाहिए। विधानपालिका केवल विधि का निर्माण करे, कार्यपालिका विधियों को केवल क्रियान्वित करे और न्यायपालिका विधियों को केवल व्याख्या करे। अमरीकी संविधान के जनको ने इस सिद्धान्त को एकमत से स्वीकार किया। यद्यपि संविधान के किसी पृथक् षण्ड या धारा में इस सिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया है तथापि संविधान की प्रथम तीन धाराओं में इस सिद्धान्त को स्वीकार किया गया है। इन धाराओं में कहा गया है कि यहाँ प्रदत्त सभी विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित होंगी "कार्यपालिका शक्तियाँ संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति में निहित होंगी" तथा "न्यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च न्यायालय तथा कांग्रेस द्वारा स्थापित निम्न न्यायालयों में निहित होंगी।" वियर्ड ने भी कहा है कि "शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विधानांग, कार्यंग और न्यायांग से सम्यक् तीनों अनुच्छेदों के प्रथम वाक्यों में निहित है।" लेकिन चूंकि सरकार एक अवयव के समान है, इसलिए उसके अंगों को एक दूसरे से पूणरूपेण पृथक् नहीं किया जा सकता है। इससे पारस्परिक सहयोग तथा प्रशासन-काय में बाधा पहुँचती है, फाइनर ने भी इस विचार का समर्थन करते हुए कहा है कि "शक्ति पृथक्करण शासन व्यवस्था में शिथिलता एवं संघर्ष को जन्म देता है।"¹ अमरीकी संविधान के निर्माता पृथक्करण के सिद्धान्त के इस व्यावहारिक दोष से अवगत थे। इसलिए इस सिद्धान्त के साथ साथ उन्होंने इससे उपसिद्धान्त अवरोध एवं सन्तुलन (Checks and Balances) का भी संविधान में स्थान दिया।

(१०) अवरोध एवं सन्तुलन का सिद्धान्त — अमरीकी संविधान के निर्माता उम तप्पे से भिन्न थे कि सरकार के तीनों अंग एक दूसरे से पूणतः पृथक् एवं स्वतंत्र नहीं हो सकते तथा व्यवहारतः सबका असम्यक् नहीं रह सकते। वे इस तत्त्व के प्रति भी सचेत थे कि अनिश्चित शक्ति स्वेच्छाचारिता की जड़ है। अतः उन्होंने 'पृथक्करण सिद्धान्त' के उच्च सिद्धान्त

1 "The theory of separation of powers throws the government into alternating conditions of coma and convulsions"

'अवरोध एव सतुलन' के सिद्धान्त (Theory of Checks and Balances) को संविधान में स्थान दिया। संविधान के प्रत्येक भाग में यह सिद्धान्त परिलक्षित हो इसके अनेक उदाहरण दिये जा सकते हैं। प्रथमतः, यद्यपि शासन के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा युद्ध और समझौता करने की शक्ति राष्ट्रपति के हाथ में है, परन्तु यह इस शक्ति का प्रयोग सिनेट की सहमति से करेगा। द्वितीयतः, विधि निर्माण का फाय काप्रेस में है, लेकिन किसी भी विधेयक को कानून बनाने के लिए राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है। यदि राष्ट्रपति आवश्यक समझे तो वह निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग कर काप्रेस द्वारा प्राप्त विधि का कानून बनने से रोक सकता है। तृतीयतः, एक ओर तो 'यायपालिका को स्वतंत्र बनाया गया है और दूसरी ओर राष्ट्रपति को 'यायाघोषों की नियुक्ति करने, काप्रेस को 'यायालयों के सगठन, सेनाधिकारों इत्यादि के सम्बन्ध में विनिश्चय करने की शक्ति देकर 'यायिक शक्ति के दुरुपयोग को अवरुद्ध करने का प्रयास किया गया है। इस प्रकार अमेरिका में पारस्परिक अवरोधों की एक योजना के कारण तीनों विभागों को शक्ति एक-दूसरे से द्वारा नियंत्रित रहती है।

(११) न्यायिक पुनर्विलोकन — सीमित-सरकार के सिद्धान्त के अन्तर्गत 'यायालय को यह शक्ति दी गयी कि वह संविधान का उल्लंघन करनेवाले विधानों तथा प्रशासकीय कार्यों को अवैध घोषित करे। इस सिद्धान्त को 'यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का सिद्धान्त कहते हैं। सर्वप्रथम १८०३ ई० में चीफ जस्टिस माशल ने मारबरी बनाम मैडीसन (Marbury Vs Madison) नामक मुकदमे में 'यायिक सर्वोच्चता की बात बतायी और इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया कि विधियों की संवैधानिकता का परीक्षण न्यायालय ही कर सकता है। 'यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त का आधार है, संविधान की सर्वोच्चता। 'यायपालिका संविधान की इस सर्वोच्चता का संरक्षक है। यदि संविधान के विरुद्ध कोई कानून बनता है या कोई अधिकार संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार-क्षेत्र का उल्लंघन करता है, तो 'यायालय को यह अधिकार है कि उस विधि या कार्य को अवैध घोषित कर दे। ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस तथा सोवियत संघ में 'यायालय को 'यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है। इन देशों में विधान-अण्डल की सर्वोच्चता (Legislative Supremacy) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। इसलिए 'यायालय विधान अण्डल के कार्यों की वैधता का परीक्षण नहीं कर सकता। भारत में 'यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त को सीमित रूप में अपनाया गया है। इसलिए भारत और अमेरिका में 'यायालय को संविधान का संरक्षक (Guardian of the Constitution) और संविधान का सतुलनचक्र (Balanced wheel of the Constitution) कहा गया है।

(१२) मौलिक अधिकार — नागरिक अधिकारों की सुरक्षा का एक उपाय उन्हें संविधान में लिखित करना और इस प्रकार उन्हें संवैधानिक सुरक्षा प्रदान करना है। विश्व के अधिकतर लिखित संविधानों में अधिकारों को एक सूची उल्लिखित रहनी है। भारत, फ्रांस, सोवियत रूस आदि देशों के संविधानों की तरह अमरीकी संविधान में भी मूल अधिकारों की लिपिबद्ध किया गया है। १७८६ ई० के मूल संविधान में कोई पुन्यक अधिकार-प्रश्न सम्मिलित नहीं था, लेकिन १७८९ ई० में संविधान में १० सशोधन हुए जो नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित थे। इससे अतिरिक्त तेरहवें और चौदहवें सशोधन तथा अन्य उपबन्धों में भी मूल का उल्लेख है। इस प्रकार संविधान की धारा १ खण्ड १० प्रथम दस संशोधन,

तेरहवें और चौदहवें संशोधन, तथा अथ उपबन्ध नागरिकों के मूल अधिकारों को निर्धारित करते हैं।

इन अधिकारों के प्रसंग में जस्टिस स्टोन ने कहा है कि "जनता के दृढ़ विश्वास को सविधान अधिकार रूप से व्यक्त करता है कि जनतंत्रीय पद्धति की किसी भी मूल्य पर रक्षा करनी चाहिए। यह विश्वास एवं अधिकार की एक अभिव्यक्ति है क्योंकि आध्यात्मिक एवं मानसिक स्वतन्त्रता की रक्षा होनी चाहिए जिसे शासन को स्वीकार करना होगा।" अमरीकी सविधान में उल्लिखित कुछ प्रमुख अधिकार निम्नलिखित हैं—घम की स्थापना तथा आचरण की स्वतन्त्रता, जनता के प्रापण और मुद्रण को आर्थिक तथा सामाजिक समस्याओं की भविष्यवाणी नहीं कर सकते थे। वे इतनी व्यापहारिक जेठे, आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक समस्याओं की सविधान में चर्चा तक नहीं है। सविधान में कतिपय महत्त्वपूर्ण बातों को छोड़ने का कारण था कि सविधान निर्माता भविष्य को स्वतन्त्रता, बिना मुकदमा चलाये आदि बिना 'यायालय द्वारा दण्डित हिरासत में और जेल में नहीं रखने का अधिकार, इच्छानुसार कोई भी पेशा या कार्य करने की स्वतन्त्रता, विधि के समक्ष समता, कानून की प्रश्रिया का अनुसरण किये बिना किसी के जीवन तथा सम्पत्ति हरण नहीं करना आदि।

ब्रोगन ने कहा है कि "अमरीकी जनता की स्वतन्त्रता न्यायालय के निर्णयों पर ही अन्ततः निर्भर करती है।" तात्पर्य यह कि भारत के सविधान की तरह अमेरिका में भी 'यायालय मौलिक अधिकारों का रक्षक है। कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि से नागरिक स्वतन्त्रता का अतिक्रमण होने पर नागरिक उस विधि को न्यायालय द्वारा अवध घोषित कर सकते हैं। युद्ध अथवा विद्रोह काल को छोड़कर 'यायालय सदब द दी प्रत्यक्षीकरण (Writ of Habeas Corpus) के आदेश जारी कर सकते हैं। यहाँ पर ब्रिटिश और अमरीकी सविधान में एक मौलिक अंतर है। अमेरिका में नागरिक अपने अधिकारों की रक्षा के लिए 'यायालय को शरण ले सकता है, लेकिन इंग्लैंड में ससद् की सर्वोच्चता के कारण नागरिक अधिकारों पर विधायिकी आक्रमण को 'यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि अमेरिका में नागरिकों के अधिकार असिमित हैं। सविधान में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष कई ऐसे उपबन्ध हैं, जो नागरिक अधिकार पर भी सीमाएँ लगाते हैं। फिर युद्ध के समय या शांति और सुव्यवस्था के लिए उन्हें प्रतिबंधित किया जा सकता है। लेकिन 'यायालय का संरक्षण सदैव प्राप्त होगा।

1 The constitution expresses more than the conviction of the people that democratic process must be preserved at all costs It is also an expression of faith and command that freedom of the mind and spirit must be preserved which Government must obey
—Justice Stone

2 "One hundred and fifty years of legal control of legislative and executive action have dressed American liberty in Judge's robe"

—D W Brogan

(१३) लूट प्रथा — अमरीकी संविधान की एक विशेषता लूट-प्रथा (Spoil System) है। यह प्रथा उन्नीसवीं सदी में अमरीकी जीवन पर काले बादल के रूप में छाई हुई थी। इस प्रथा का अर्थ है कि नया राष्ट्रपति पहले के समस्त कर्मचारियों एवं उच्च राज्य पदाधिकारियों को पदच्युत कर अपने दल तथा रुचि के व्यक्तियों को नियुक्त करे। इस प्रणाली को लूट प्रथा कहते हैं। राष्ट्रपति एण्ड्रयू जैक्सन (Andrew Jackson) ने इस प्रथा को शुरू किया था। यह प्रथा अत्यन्त दोषपूर्ण थी। इससे प्रशासन कार्य में दलीय भावना का प्रवेश हो गया, सबत्र भ्रष्टाचार, असामर्थ्य तथा अनुत्तरदायित्व फैल गया, प्रशासन का स्तर गिर गया और राजनीतिक बातावरण दूषित हो गया। अतः कांग्रेस ने पेडेण्टन ऐक्ट (Pendeton Act) द्वारा इस प्रथा का अन्त कर दिया। अब असेनिक सेवकों की नियुक्ति प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा तथा उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है।

(१४) स्पष्ट लोप (The conspicuous Omissions) — संविधान की विशिष्टता सिर्फ इसमें नहीं है कि उसमें क्या-क्या निहित है, बल्कि इसलिए भी कि वह क्या-क्या छोड़ देता है। अमरीकी संविधान अनेक सर्वमानिक महत्त्व की बातों का उल्लेख नहीं करता है, जैसे— बैंक, कारपोरेशन, शिक्षा, सिविल सर्विस, राजनैतिक दल, कृषि, धर्म-सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के अद्वयकों की शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल, कांग्रेस के दोनो सदनों में मतभेद की स्थिति का सुलझाव ये कि व्यर्थ के विवादों में वे समय नष्ट करना नहीं चाहते थे। वे इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण समस्याओं को सुलझाने में व्यस्त थे, जैसे—आर्थिक सकट को दूर करना, देश को समृद्ध बनाना तथा विश्व में उह ऊँचा स्थान देना। अविष्य के लिए उहोने कुछ काम नहीं किया—एक उत्तम संविधान का ढाँचा तैयार किया तथा उसे सशोधन करने की चार प्रणालियाँ बतलायी।

(१५) आर्थिक व्यक्तिवाद — संविधान की अन्तिम विशेषता के रूप में हम इसमें निहित आर्थिक व्यक्तिवाद (Economic Individualism) की चर्चा करेंगे। संविधान के निर्माताओं पर व्यक्तिवाद का पर्याप्त प्रभाव था, वे आर्थिक क्षेत्र में यथेच्छाचारिता (Laissez faire) के पोषक थे। इस सिद्धांत के अन्तर्गत व्यक्तियों को पर्याप्त आर्थिक स्वतंत्रता दी जाती है तथा वैयक्तिक सम्पत्ति की व्यवस्था रहती है। कानून की उचित प्रक्रिया (Due process of law) के जरिये ही किसी व्यक्ति की सम्पत्ति ली जा सकती है और उसके लिए उचित मुआबजा देना पड़ता है। चौदहवें संशोधन के द्वारा निगम (Corporation), धर्म, व्यापार आदि की चर्चा कर सम्पत्ति सम्बंधी अधिकार को पूरा व्यापक बनाया गया और आर्थिक व्यक्तिवाद की नींव दृढ़ हुई, लेकिन वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार पूर्णतः अमर्यादित नहीं है। सार्वजनिक हित के रक्षाम् उसे सीमित किया जा सकता है। यायालय इसकी रक्षा के लिए सदा तत्पर रहते हैं। आधुनिक युग में सम्पत्ति का यह सिद्धांत पुराना पड़ चुका है। यह समानता के अधिकार के साथ विरोधाभास पैदा करता है क्योंकि प्रोगन वे शब्दों में यह 'अमरीकी की आवश्यकता की पूर्ति में कठिनाई पैदा करता है।'¹

I 'It has shown its temper in the comparative case with which it has been adopted to the needs of the rich and the astonishing difficulty with which it has been twisted into an instrument of the needs or want of the

विशेषताएँ एकदम नयी नहीं — संविधान की विशेषताओं के सम्बन्ध में यह कहना अनुपयुक्त न होगा कि उनमें शायद ही कोई विशेषता एकदम नयी है। लोकप्रिय सप्रभुता लॉक (Locke) और पेन (Paine) को देन है, 'शक्ति के पृथक्करण' के सिद्धांत का माटेस्वू और ब्लकस्टोन से अधिक पूर्व अरस्तू (Aristotle) और पोलिबियस (Polybius) के लेखों में पाया जाता है, न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धांत का विकास इंग्लैंड और अमेरिका के अनुभवों से संविधान निर्माण के पहले हो चुका था, सीमित सरकार का सिद्धांत मेग्नाकार्टा के साथ शुरू हो चुका था, और वैयक्तिक अधिकारों को ब्रिटेन में सदियों के संघर्ष के बाद हासिल किया जा चुका था। फिर भी अमरीकी संविधान इस अर्थ में मौलिक अवश्य है कि आधुनिक युग में उसने इन सवैधानिक तथ्यों को मूर्तरूप दिया।

सारांश

अमरीकी संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—(i) लिखित एवं निर्मित संविधान (ii) दुनिया का सबसे संक्षिप्त संविधान, (iii) कठोर संविधान, (iv) लोकप्रिय सप्रभुता, (v) सघात्मक व्यवस्था (vi) अध्यक्षात्मक कार्यपालिका, (vii) प्रतिनिधिसत्तात्मक गणराज्य, (viii) सीमित सरकार, (ix) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त, (x) अवरोध एवं संतुलन का सिद्धान्त, (xi) याचिक पुनर्विलोकन, (xii) मौलिक अधिकार, (xiii) लुट-प्रथा, (xiv) स्पष्ट लोप और (xv) आधिक्य व्यक्तिवाद।

प्रश्न

1. What are the distinctive features of the constitution of U S A ?
(Cal U 1934, Agra U 1946)
(अमरीकी संविधान की विशेषताओं का वर्णन करें।)
2. What are the striking features of contrast of the constitutions of Great Britain and U S A
(Punjab U 1937, 1951, B U 1960 A)
(ग्रेट ब्रिटेन और अमरीकी संविधानों की विशेषताओं की तुलनात्मक विवेचना करें।)
3. "If any principle of the American constitutional system has become axiomatic from the very beginning, it is that the people is the sovereign" Amplify this statement
"अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था का मूलभूत सिद्धान्त प्रारम्भ से ही यह रहा कि जनता ही सगठन है" इस कथन की विवेचना कर।
4. "The broad doctrine of the constitution of the U S A is that the federal Govt is limited and its powers are separated" Discuss
(P U 1953 A (Hons))
"अमरीकी संविधान का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि संघीय सत्ता मर्यादित और विभाजित है।" इस कथन की समीक्षा करें।
5. "The American Constitution is federal and its executive is presidential" Justify and elucidate this remark on the basis of the relevant features of the American constitution
(अमेरिका का संविधान सघात्मक और उसकी कार्यपालिका अध्यक्षात्मक है।) संविधान की उपयुक्त विशेषताओं का जवाब देकर इस कथन का स्पष्टीकरण और समर्थन कीजिए।

"The architects of 1787 built only the basement Their descendants have kept adding walls and windows, wings and gables, pillars and porches make a rambling structure which is not yet finished"

—Munro

४

संवैधानिक विकास की रीतियाँ (Processes of Constitutional Development)

- १ वास्तविक संविधान एक प्रलेख से अधिक।
- २ संविधान के विकास के साधन—
संविधि द्वारा विकास, प्रशासकीय निर्णयों द्वारा विकास, 'यायिक व्याख्याओं द्वारा विकास, प्रथाएँ और अभिसमय, राजनीतिज्ञों तथा नागरिकों द्वारा व्याख्याएँ।
- ३ संशोधन की प्रक्रिया— प्रक्रिया की धारा, प्रक्रिया की अवस्थाएँ, संशोधन प्रक्रिया का कार्यात्मक रूप, संशोधनों का विवरण, आलोचना।
- ४ संशोधन प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन— ब्रिटिश संविधान से तुलना, भारतीय संविधान से तुलना, रूस, स्विट्जरलैंड और फ्रांस के संविधानों से तुलना, दुष्परिचयनशीलता की शिक्षाप्रद गलत।

वास्तविक संविधान एक प्रलेख से अधिक —आधुनिक लिखित संविधानों में अमरीकी संविधान सबसे अधिक पुराना संविधान है। इसका निर्माण डेढ सौ वर्ष पूर्व हुआ था। लेकिन आज भी यदि मेडिसन और हैमिल्टन पृथ्वी पर आवें तो इसे पहचानने में उन्हें भी कठिनाई नहीं होगी। फिलाडेल्फिया प्रसभा ने एक छोटा-सा प्रलेख तैयार किया, जिसमें प्रस्तावना के अतिरिक्त केवल ७ धाराएँ थी और वह ७२ वाक्यों का संविधान आज भी इस मौलिक रूप में वर्तमान है। लेकिन संविधान की यह अछूरी कहानी है। आज का संविधान सिर्फ १७८७ ई० का लिखित प्रलेख नहीं है, यह तो ढाँचा मात्र है, गगनचुम्बी अट्टालिका का आधार-मात्र है। समय और परिस्थिति की मांग के अनुसार इसमें संशोधन हुए, विधि-वेत्ता, प्रशासकीय अधिकारी, विधायकों, तत्संबंधी, नागरिकों और राजनीतिक दलों ने इसकी व्याख्या की। संविधान के शब्दों को उन्होंने विभिन्न सिद्धांत, नियम, प्रणालियों आदि से विभूषित किया। इन्हें संविधान में लिखित नहीं किया लेकिन प्रथा और परम्परा के रूप में संविधान के व्यावहारिक और अभिनव अंग बन

गये। ऑर्ग और रे ने इसीलिए कहा है कि "वर्तमान संविधान सिर्फ प्रलेखीय अनुच्छेद नहीं है, बल्कि समस्त व्याख्याएँ, निर्णय, अभ्यास और प्रणालियाँ जो मौलिक अनुच्छेदों और धाराओं के इर्द-गिद विकसित हुए हैं इसका संकलन है, जिन्हें कम-से कम एक हजार पृष्ठों में सुदृष्ट किया जा सकता है।"¹

संवैधानिक वृद्धि के प्रसंग में मुनरो ने भी कहा है कि '१७८७ ई० के निर्माताओं ने उस भवन की नींव मात्र डाली थी जिसमें खिडकी, दरवाजे, खम्भे इत्यादि का निर्माण उसकी सन्तान ने किया।'² ब्राइस के शब्दों में, "अमरीकी संविधान अनिर्वाच्यत वतना ही बदला है जितना कि राष्ट्र बदला है, और जहाँ तक लोगों के विचार इस संविधान के बारे में बदले हैं वहीं तक इस संविधान की आत्मा एव अर्थ में परिवर्तन हुआ है।"³

१ संविधान के विकास के साधन

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का विकास विभिन्न रीतियों से हुआ है जिनमें निम्न-लिखित प्रमुख हैं —

- (क) संविधि द्वारा विकास (Development by Statute)
- (ख) प्रशासकीय निर्णयों द्वारा विकास (Development by Administrative decisions)
- (ग) न्यायिक व्याख्याओं द्वारा विकास (Development by judicial Interpretations)
- (घ) राजनीतिक और नागरिक व्याख्याओं द्वारा विकास (Development by Interpretations by Politicians and Citizens)
- (ङ) प्रथाओं और परम्पराओं द्वारा विकास (Development by usages and conventions)
- (च) संशोधन द्वारा विकास (Development by amendment)

1 "And the constitution, at all events, the constitution or system of overtime embraces not only the documentary provisions from which everything added is at least supposed to derive validity but the accretions themselves becoming therefore, a more or less fixed core of articles and sections enveloped and overlaid by a rich fabric of interpretations, decisions, practices and precedents—the whole so vast and complicated the scholars undertaking to set forth over national constitutional law even in the relatively concise form of a text-book seldom succeed in covering the subject in less than a thousand pages'
—Ogg and Bay

2 'The architects of 1787 built only the basement. Their descendants have kept adding walls and windows, wings and gables pillars and porches to make a rambling structure which is not yet finished
—Munro

3 "The American constitution has necessarily changed as the nation has changed in the spirit with which man regard it and therefore, in its own spirit'
—Bryce

(क) संविधि (Statute) — संविधान निर्माता इस तथ्य से अवगत थे कि भविष्य की भूत की कड़ी में बांधा जा सकता है। अतः उन्होंने केवल शासन का ढाँचा तैयार किया और आधारभूत सिद्धांतों का प्रतिपादन किया। शासन सम्बन्धी विस्तार को बातों को पूरा करने का भार उन्होंने भावी जन प्रतिनिधियों पर छोड़ दिया। उसका विचार था कि कांग्रेस संविधान को 'सूनातानी' तथा कमियों को पूरा करेगी और शासन का पूर्ण ढाँचा तैयार करेगी। कांग्रेस ने इस कार्य को सफलतापूर्वक किया है।

उदाहरणार्थ (1) संविधान में केवल सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का उल्लेख है और उसकी रचना तथा अधीनस्थ न्यायालयों की स्थापना और संगठन का भार कांग्रेस पर छोड़ दिया है। कांग्रेस ने १७८६ ई० में न्यायपालिका अधिनियम (Judiciary Act of 1789) के द्वारा न्याय-व्यवस्था की नींव डाली।

(ii) राष्ट्रीय विधायिका के संविधान सिर्फ कांग्रेस के दो सदस्यों की चर्चा करता है, परन्तु सदस्यों की निर्वाचन विधि, निर्वाचन का समय, स्थान, स्पीकर की शक्तियाँ आदि को बाद में विधियों द्वारा निश्चित किया गया है। स्वयं कांग्रेस की प्रक्रिया, आंतरिक संगठन और दैनिक व्यवहार के नियम कांग्रेस द्वारा पारित परिनिधियों पर आधारित हैं। इस कार्य को कांग्रेस ने 'लचीली धारा' (the elastic clause) के अंतर्गत पूरा किया है, जिसमें कांग्रेस को व्यापक अनुदान के रूप में यह अधिकार दिया गया है कि वह सभी आवश्यक विधियाँ पास करे जो अधिकार क्षेत्र में उसे आवश्यक एवं उचित जान पड़े।

(iii) इसी प्रकार प्रशासनिक संगठन के सम्बन्ध में संविधान मौन है। कांग्रेस ही विधि द्वारा विभागों का निर्माण उनके संगठन और कृत्यों आदि का नियम करती है। १९४६ ई० के राष्ट्रपति उत्तराधिकार-अधिनियम (Presidential Succession of 1946 Act) ने राष्ट्रपति के उत्तराधिकारी की ऐसी परिस्थिति के लिए नियम किया है, जबकि दुर्भाग्यवश राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनों की मृत्यु हो जाय। इस प्रकार राष्ट्रीय प्रशासन का संगठन मुख्यतः कांग्रेस ने विधियों द्वारा किया है।

कांग्रेस ने संविधियों द्वारा संविधान के विकास में पर्याप्त योग दिया है और संविधान को भूत रूप दिया है। उसके संविधान की व्याख्या सम्बन्धी कार्य को न्यायालय ने भी अधिक मायता प्रदान की है। विथर्ड के शब्दों से "सर्वोच्च न्यायालय यह घोषणा कर चुका है कि वह एक स्थायी सिद्धान्त है कि वह कांग्रेस द्वारा की गयी व्याख्याओं का बहुत ही आदर करेगा और उसको तभी अमान्यता दी जायगी जबकि वे स्पष्ट रूप से बहुत ही गलत हों।"¹

(ख) प्रशासकीय निर्णय—विधायिका की तरह कार्यपालिका का भी अमरीकी संविधान के विकास में पर्याप्त हाथ रहा है। राष्ट्रपतियों की राजाज्ञाओं, आज्ञाओं तथा अन्य कार्यवाहियों ने संविधान में बुद्धि की है। जेवसन, लिबन, रूजवेल्ट आदि राष्ट्रपतियों का संविधान पर

1 "The Supreme Court has declared as a fixed Principle that it will show great respect for the interpretations of Congress and will overrule them when are clearly and palpably wrong."

स्पष्ट छाप है। उदाहरणार्थ संविधान में मंत्रिमण्डल की व्यवस्था नहीं है, लेकिन राष्ट्रपति वाशिंगटन ने मंत्रिमण्डल द्वारा परामर्श तथा शासन संचालन की प्रथा प्रारम्भ की जो अब संविधान का अमिन्न अंग बन गया है। इसी प्रकार यद्यपि युद्ध घोषणा का अधिकार कांग्रेस को है, लेकिन राष्ट्रपति ने इसे अप्रत्यक्ष तरीके से अपने हाथ में लिया है, क्योंकि वे विशेष परिस्थिति बनाकर देश को युद्ध में झूड़ने के लिए बाध्य कर सकते हैं। इसके जलावे इंग्लैंड की तरह अमेरिका में भी प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रथा है। कांग्रेस विधियों के सिद्धांत तथा ढांचा को तैयार करती है और प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा बोटों को यह अधिकार देती है कि वे विधियों की युनताओं की पूर्ति विनियमों और आज्ञाओं द्वारा करें। मुनरो ने 'नियमों तथा उपनियमों को संविधान रूपी मुख्य तने की शाखाएँ कहा है।'¹ प्रतिदिन विभागों के अध्यक्षों तथा निम्नस्तरीय अधिकारियों को अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत संविधियों के सम्बन्ध में नियम लेने पड़ते हैं, काय करने पड़ते हैं तथा आदेश देने पड़ते हैं। जब उनके नियम या आदेश स्थापित हो जाते हैं तो वे पूर्व नियमों (Precedents) का रूप धारण कर लेते हैं। इस प्रकार संविधान का सीमित विस्तार हो जाता है।

(ग) न्यायिक व्याख्याएँ — संवैधानिक वृद्धि का अधिकतम महत्त्वपूर्ण साधन न्यायिक निवचन है। कांग्रेस या राज्य विधायिकाएँ कोई विधि बनाती हैं, राष्ट्रीय या राज्यिक प्रशासन अधिकारी कोई काय करते हैं। उन विधियों या कायों को यदि कोई अवैधानिक समझता है तो न्यायालय के समक्ष उन्हें उनकी वैधानिकता के परीक्षण के लिए पेश करता है। न्यायालय नियम देते समय संविधान का सम्बन्धित धारा का अर्थ लगाते हैं। जो उन्हें संविधान को पूर्व से पर्याप्त विभिन्न अर्थ देने का सुअवसर प्रदान करता है। इस प्रकार संविधान को नई दिशा मिलती है। किसी वाक्यांश का निवचन करते समय न्यायालय उन्हें नया क्षेत्र तथा विषय प्रदान करते हैं। यह प्रक्रिया निरंतर चलती रहती है और "विकास की दिशा एक निर्णय के बाद दूसरे निर्णय द्वारा निर्धारित होती रहती है जब तक कि अन्तिम निर्णय से बहुत दूर का अर्थ नहीं लगा दे।"² उदाहरणार्थ, सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्ति के सिद्धांत (Implied power), सहज शक्ति के सिद्धान्त (Inherent Powers) प्रसविदा की पवित्रता के सिद्धांत (Sanctity of contracts) तथा अय निषेधों के द्वारा शासन का माग ही बदल दिया गया है। संविधान ने राष्ट्रीय सरकार को संचार के साधन और परिवहन का प्रबन्ध सौंपा है। सर्वोच्च न्यायालय ने व्याख्या द्वारा रेल, तार, टेलीफोन, रेडियो, विमान, सड़क इत्यादि को समाविष्ट कर दिया है। इसी प्रकार संविधान ने कांग्रेस को वाणिज्य व्यवस्था की शक्ति दी है, जिसका सर्वोच्च न्यायालय ने विभिन्न तथा व्यापक अर्थ बतलाया है। संविधान में प्रायः सशोधन

1 'They (rules and regulations) are as it were, the twigs on the branches which have sprung from the main trunk which is the constitution

—Munro

2 'The lines of development being 'prooked out by one decision after another until the last has carried matters a long way from the point at which the interpreting process began'

—Munro

नहीं होते रहते हैं। आंग और रे के मत में इसका एकमात्र कारण है कि सर्वोच्च न्यायालय "निरन्तर अधिवेशन में रहनेवाला संवैधानिक सम्मेलन" (A kind of continuous constitutional convention) —Woodrow Wilson) है जो संविधान की व्याख्या, विकास तथा वृद्धि में सदा रत रहता है। चार्ल्स ह्यूंस ने कहा है कि "हम संविधान के अधीन हैं परन्तु संविधान वही है जिसे न्यायाधीश कहे कि यह संविधान है।"१ मुनरो के शब्दों में, "प्रत्येक सोमवार को सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय की घोषणा के साथ संविधान में परिवर्तन होता रहता है।"२

(घ) प्रथाएँ और अभिसमय—वार्शिगटन ने कहा था, "समय और आदत सरकार तथा मानवीय सस्थाओं का सच्चा स्वरूप निश्चित करने के लिए आवश्यक है।"३ अमरीकी संविधान के विकास में भी प्रथाओं तथा अभिसमयों (Customs and Conventions) का महत्त्वपूर्ण योग रहा है। फिर भी इसकी ओर लोगों का ध्यान कम आकृष्ट होता है, क्योंकि इसका आधार सशोधन, विधि या न्यायिक निणयो का लिखित रूप नहीं है। कालांतर में संविधान के ऊपर कुछ ऐसे नियम लद जाते हैं, जो संविधान को व्यावहारिक स्वरूप देने में लिखित विधि से कम महत्त्व नहीं रखते हैं। कभी-कभी तो अलिखित संवैधानिक नियम लिखित नियमों को अनिर्धारित दिशा प्रदान करते हैं या उन्हें मृतप्राय बना देते हैं। इन राजनीतिक रूढ़ियों और प्रथाओं को "अलिखित संविधान" (Unwritten Constitution) कहा जाता है। ये शासन के आधारभूत तथा मौलिक नियम बन गये हैं इसमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं।

(i) संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन की अप्रत्यक्ष पद्धति अपनायी गयी है, लेकिन प्रथाओं ने उसे प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप दे दिया है।

(ii) संविधान में मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था नहीं है, लेकिन प्रशासकीय विभागों के परामर्शदात्री सस्था के रूप में मन्त्रिमण्डल को जन्म दिया।

(iii) "संधियों के स्थान पर कार्यकारी समझौता" (Executive agreements) प्रथा की ही देन है।

(iv) कांग्रेस में 'काऊकस' (Caucus) और समिति प्रणालियों का विकास।

(v) सभी घन विधेयकों का प्रतिनिधि-सभा से पुनः स्थापित होना।

(vi) यह एक प्रथा बन गयी है कि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य जिस निर्वाचन क्षेत्र से खड़े हों, उनका वे निवासी हों।

(vii) राजनीतिक दलों तथा उनके सभी अंगों का विकास—काऊकस (Caucus) सम्मेलन, समितियाँ, प्लेटफार्म, निधि इत्यादि—प्रथाओं की देन है।

1 'We are under the constitution but the constitution is what the Judges say it is' —Charles Hughes

2 'One might almost say that it (constitution) undergoes some change every Monday when the Supreme Court bence down its decisions —Munro

3 'Time and habit are at least as necessary to fix the true character of governments as of other human institutions' —Washington

(viii) वाशिंगटन के समय यह प्रथा आरम्भ हुई कि किसी व्यक्ति को दो बार से अधिक राष्ट्रपति नहीं होना चाहिए। १९४० ई० तक इस प्रथा का पालन हुआ। अंत में १९५१ ई० में इसे वैधानिक रूप प्रदान किया गया।

(ix) नियुक्ति-सम्बन्धी सीनेटोरियल कटौती (Senatorial Courtesy) को प्रथा बहुत महत्त्वपूर्ण है।

(ड) राजनीतिज्ञों तथा नगरिकों द्वारा व्याख्याएँ —सविधान की व्याख्या में राजनीतिज्ञ (Politicians) और साधारण नागरिक भी भाग लेने हैं, यद्यपि ये शासन में पदाधिकारी नहीं होते। इनमें राजनीतिक दलों के नेताओं का काय उल्लेखनीय है। वियड ने उदाहरण देते हुए कहा है कि सविधान की धारा २ में यह व्यवस्था की गयी है कि राज्यों द्वारा नियुक्त "निर्वाचक" (Electors) एकत्रित होकर राष्ट्रपति को चुनेंगे। सविधान निर्माताओं का उद्देश्य था कि दलबन्दी या निहित स्वार्थों से परे योग्यतम व्यक्ति राष्ट्रपति को चुनेंगे, लेकिन आज व्यवहार में "निर्वाचक" राजनीतिक दलों तथा मतदाताओं की इच्छा को काय रूप देने के लिए रबर-स्टाम्प (rubber-stamp) का काम करते हैं। इस प्रकार लाखों अमरीकी मतदाताओं ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति को एकदम बदल दिया है।

(च) सशोधन अमरीकी सविधान के विकास की सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण रीति है।

२ सशोधन की प्रक्रिया

(Procedure for Amendment)

अमरीकी सविधान के जनकों के दो उद्देश्य थे—(१) सविधान को विधियों को सर्वोपरिता प्रदान करना, तथा, (२) सविधान में अनाम्यता तथा नाम्यता का समन्वय करना। सविधान एक पवित्र प्रलेख है, उसकी विधियाँ देश की सर्वोच्च विधियाँ हैं, उनके निर्माण और परिवर्तन की प्रणाली साधारण विधि से भिन्न होनी चाहिए। फिर, स्थायीपन सविधान का एक गुण है, लेकिन इस स्थिरता के लिए मयाकाल व्यवस्था आवश्यक है। सविधान सदियों तक तभी जीवित रह सकता है जब विभिन्न समयों और परिस्थितियों के अनुकूल अपने में परिवर्तन ला सके। लेकिन यह परिवर्तन ऐसा नहीं होना चाहिए कि सविधान की आत्मा या स्वरूप ही समाप्त हो जाय। चीफ जस्टिस मार्शल ने कहा था कि "हम यह कभी न भूलें कि यह सविधान सदियों तक स्थायी रहेगा और फलतः उसे मनुष्य जीवन के विभिन्न संकेतों के अनुकूल व्यवस्थित होना पड़ेगा।"¹ अमरीकी सविधान के निर्माता इस तथ्य से पूर्णतः अवगत थे। इन्हीं उद्देश्यों ने सशोधन की एक विशिष्ट प्रणाली को स्थान दिया।

प्रक्रिया की धारा—अमरीकी सविधान के पाँचवें अनुच्छेद में सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का उल्लेख है—“कॉंग्रेस, जब कभी इसके दोनों सदन दो तिहाई बहुमत से आवश्यक समझें, सविधान में सशोधन प्रस्तुत कर सकेंगी या दो तिहाई राज्यों के विधान मण्डलों की प्रार्थना पर सशोधन करने के लिए एक कन्वेंशन आमंत्रित करेगी। उक्त

1 'We must never forget that it is a constitution which we are expounding a constitution intended to endure for ages, and consequently, to be adopted to the various crises of human affairs

—Chief Justice Marshall,

दोनों अवस्थाओं में प्रस्तुत संशोधन यदि तीन चौथाई राज्यों के विधानमण्डलों या तीन चौथाई राज्यों के कन्वेंशनों द्वारा दोनों में से जिस किसी ढंग को कांग्रेस स्वीकार करे, सन्तुष्ट कर दिया जायगा तो वह इस संविधान का वैध अंग बन जायगा।”

(ख) अनुसमर्थन (Ratification) — (१) संशोधन का प्रभाव तीन चौथाई राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा अनुसमर्थित होना चाहिए था।

(२) संशोधन के प्रस्ताव को तीन चौथाई राज्यों के सम्मेलन (Convention) का अनुसमर्थन प्राप्त होना चाहिए।

निरोध—ये प्रक्रियाएँ मर्यादित भी हैं। संविधान में सिर्फ एक मर्यादा को स्पष्टतः लिखा गया है—कोई भी राज्य बिना सहमति के सिनेट में अतिरिक्त अधिकार की समानता से वंचित नहीं किया जायगा। दास व्यापार (Slave trade) पर भी अल्पकालीन निरोध (Restriction) था। अठारहवें संशोधन के समय उन विषयों को भी संशोधन शक्ति से बाहर रखने की चेष्टा की गयी जो संविधान में अंतर्निहित (Germane) नहीं हैं। लेकिन, यह प्रयास असफल रहा।

संशोधन प्रक्रिया का कार्यरूप — यद्यपि प्रस्थापना और अनुसमर्थन की दो विधियाँ संविधान में व्यवस्थित हैं, अभी तक संशोधन सम्बन्धी सभी प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों की दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित हुए हैं और सिर्फ इक्कीसवाँ संशोधन को छोड़कर सभी प्रस्ताव राज्य की विधायिका सभाओं द्वारा अनुसमर्थित हुए हैं। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि कन्वेंशन की प्रक्रिया के लिए कभी प्रयास ही नहीं किया गया। कई बार दो तिहाई राज्यों ने कन्वेंशन बुलाने की प्रार्थना की है, लेकिन कांग्रेस सदा इसके विरुद्ध रही है। सम्मेलन आमन्त्रण से भय यह है कि एक बार सम्मेलन होने पर वह मनमाने तरीके से प्रस्ताव पारित करता चला जायगा, यहाँ तक कि संविधान का एकदम नया रूप हो जायगा। अनुसमर्थन के सम्बन्ध में विधायिका सभाओं या सम्मेलन का उपयोग किया जाय—इसका निश्चय कांग्रेस ही करेगी। प्रथम प्रस्तावी कम खर्चीली है, यद्यपि सम्मेलन से सुरत तथा अधिक प्रतिनिधि मूलक परिणाम मिलेगा। कांग्रेस अनुसमर्थन का समय निर्धारित कर सकती है, जैसे—अठारहवें, बीसवें तथा इक्कीसवें संशोधन के लिए सात वर्ष का समय निश्चित किया गया था। बहुत-से संशोधनों का तो अभी तक अनुसमर्थन ही न हो सका, बहुतों का अनुसमर्थन अनेक वर्षों के बाद पूरा हुआ और अनेक संशोधन, जिन्हें अनुसमर्थन के लिए पचीसो वर्ष पूर्व प्रस्तावित किया गया था, अभी तक जीवित हैं। अतः मे, एक अर्थ उल्लेखनीय बात यह है कि संशोधन का प्रस्ताव एक विधेयक नहीं है। अतः उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति (Assent) की आवश्यकता नहीं तथा न उसपर निषेधाधिकार (Veto) का ही वह प्रयोग कर सकता है।

1 The Congress, whenever two-thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose amendment to this constitution, or on the application of the legislatures of two-thirds of the several States shall call a convention for proposing amendments, which in either case shall be valid to all intents and purposes as part of this constitution, when ratified by the legislatures of three-fourths of the several states or by conventions in three-fourths thereof as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress

वाईस संशोधनों का विवरण—१७८६ ई० से अबतक कांग्रेस में ३००० संशोधन प्रस्ताव उपस्थित हुए हैं, जिनमें केवल २७ ही पारित हुए तथा २२ ही राज्यों द्वारा अनुसमर्थित हो सके। इन २२ संशोधनों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है। प्रथम श्रेणी में पहला से लेकर १२ वें संशोधन तक आते हैं। प्रथम १० संशोधन (१७६१) नागरिक स्वतंत्रता से सम्बंधित हैं। ११ वें संशोधन (१७६८) द्वारा राज्यों की 'याय व्यवस्था खौर विधि पर सभ के 'याया-धिकार का बंधन ढोला किया गया और इस प्रकार राज्यों को सावभौमिकता को दृढ़ भी किया गया। १२ वें संशोधन (१८०४) द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए पृथक् पृथक् मतदान हुआ करेगा। ये संशोधन संविधान के प्रवर्तन में पूर्व समझौता तथा व्यावहारिक कठिनाइयों को दूर थे।

द्वितीय श्रेणी में १३ वें, १४ वें तथा १५ वें संशोधन आते हैं। इन संशोधनों को गृह युद्ध-जनित संशोधन (Civil War Amendments) कहते हैं। १३ वें संशोधन (१८६५) से दासता उन्मूलन और १४ वें (१८६८) तथा १५ वें (१८७०) संशोधनों से सभी राज्यों में नागरिकता के समान अधिकारों की व्यवस्था की गयी।

तीसरी श्रेणी में १६ वें संशोधन से २२ वें संशोधन तक आते हैं। १६ वें संशोधन (१६१३) द्वारा कांग्रेस को आय कर लगाने तथा वसूलने का अधिकार दिया गया, १७ वें संशोधन (१६१३) द्वारा सिनेट के लिए प्रत्यक्ष और लोकप्रिय निर्वाचन की व्यवस्था की गयी, १८ वें संशोधन (१६१८) द्वारा नशाबंदी जारी की गयी, १९ वें संशोधन (१६२०) द्वारा वयस्क मताधिकार तथा वोटों मताधिकार जारी किया गया, २० वें संशोधन (१६३३) द्वारा राष्ट्रपति उप राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल की समाप्ति की तिथि में परिवर्तन हुए, २१ वें संशोधन (१६३३) द्वारा १८ वें संशोधन रद्द कर दिया गया और २२ वें संशोधन (१६५१) द्वारा दो बार से अधिक राष्ट्रपति निर्वाचित होने पर प्रतिबंध लगा दिया गया।

इन सभी संशोधनों के परीक्षण के बाद निम्नलिखित निष्कर्षों पर पहुँचा जा सकता है —

कुछ निरूपण —(१) मुख्यतः ये संशोधन नयी शक्तियाँ नहीं देते, बल्कि छीनते हैं। ये प्रतिबंध लगाते हैं, जैसे—प्रथम १० संशोधन तथा गृह युद्ध संशोधन।

(२) बीसवीं शताब्दी में राज्य की शक्तियों और बावों की वृद्धि के लिए ये बहुत हद तक उत्तरदायी हैं, जैसे, १६ वें तथा १८ वें संशोधन द्वारा।

(३) इन संशोधनों में राष्ट्रीयकरण की प्रवृत्ति है, क्योंकि राज्यों पर नियंत्रण लगाकर राष्ट्रीय सर्वोच्चता को बल दिया है।

(४) इन संशोधनों ने शासन यंत्रों तथा काम विधियों में परिवर्तन लाकर प्रजातंत्र को आगे बढ़ाया है जैसे—प्रथम आठ संशोधनों ने नागरिक अधिकारों को सुरक्षित किया, १५ वें और १६ वें संशोधनों ने वयस्क मताधिकार के माग से बाधाओं को हटाया और १७ वें संशोधन ने सिनेटरी का चुनाव जनता के हाथ में दे दिया।

आलोचनाएँ (Criticisms, —(१) अत्यधिक धीमी तथा कठिन—बनेरजा में संशोधन की प्रक्रिया की कई विद्वानों ने कड़ी आलोचना की है। चीफ जस्टिस माशाल ने इसे 'स्थूल और कष्टकारक' (Unwidy and Cumbrous) कहा है। मुख्यतः चार रूप में इसने विपदा में दिये जाते हैं। पहली आलोचना यह है कि संशोधन की यह विधि धीमी और कठिन (Slow

difficult) है। इसकी कठिनता का प्रमुख कारण ३ कांग्रेस सदस्यों द्वारा प्रस्थापना और ३ राज्यों द्वारा अनुसमर्थन की आवश्यकता है। इसी कारण प्रत्येक सशोधन में वर्षों लग जाते हैं और अनेक सशोधन तो आवश्यक सदस्यों का अनुसमर्थन न मिलने के कारण अभी तक पड़े हुए हैं। इस शताब्दी के प्रारम्भ में तो लोगों की यह विश्वास हो गया कि अब आगे सशोधन हो ही नहीं सकते हैं। लेकिन सात वर्षों (१९१३-२०) के अन्दर चार और एक ही वर्ष (१९३२) में दो महत्वपूर्ण सशोधनों ने इस विश्वास को गलत साबित कर दिया। अतः सशोधन-सम्बन्धी इस आलोचना की अधिक खीचातानी ठीक नहीं है।

(ii) अत्यधिक सरल — कुछ आलोचकों का यह कहना है कि सशोधन की यह प्रक्रिया बहुत सरल (Too Easy) है और इसी प्रसंग में हैमिल्टन ने 'फेडरलिस्ट' में लिखा था कि सशोधन की सरलता का परिणाम होगा, संवैधानिक अस्थिरता। १८ वें सशोधन की जितनी तेजी से राज्य की विधायिका सभाओं ने अनुसमर्थित किया, इस आलोचना में लोगों का विश्वास और दृढ़ हो गया, लेकिन, इस धारणा को भारी धक्का तब लगा, जबकि उसी सरलता से विधायिका सभाओं ने १८ वें सशोधन को रद्द कर दिया। धीरे-धीरे यह शिकायत समाप्त हो गयी, क्योंकि अधिकतर सशोधनों को अनुसमर्थन नहीं मिला पाया। आज तो यह आलोचना सुनने में ही नहीं आती।

(iii) पूर्ण प्रजातांत्रिक नहीं — तीसरी आलोचना यह है कि यह प्रक्रिया पर्याप्त प्रजातांत्रिक नहीं (Not Sufficiently Democratic) है, क्योंकि प्रस्थापना या अनुसमर्थन में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर नहीं मिलता है। सिनेटर लाफोलेट (Lafollette) ने इस आलोचना को दूर करने के लिए योजना दी। २१ वें सशोधन को इसी उद्देश्य से चुने गये सम्मेलन द्वारा अनुसमर्थित करा कर जनता को करीब करीब प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर दिया गया। लेकिन विधि को अधिक प्रोत्साहन नहीं मिला है। फिर भी इस आलोचना के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि देश की विशालता की प्रत्यक्ष रीति से प्रतिनिधिमूलक रीति ही सुविधाजनक तथा अल्पव्ययी है।

(iv) अल्पसंख्यकों द्वारा नियंत्रण — अंतिम आलोचना इस सम्बन्ध में यह की जाती है कि सशोधनों पर अल्पसंख्यकों का नियंत्रण रहता है। इसकी व्याख्या दो तरह से की जाती है (१) ३७ राज्य जिनकी जनसंख्या शेष १३ राज्यों से बहुत कम हो सकती है, सशोधन ला सकते हैं। यदि ३७ कम आबादी वाले राष्ट्र संगठित हो जायें तो १३ बहुसंख्यक राष्ट्र उनके समर्थन में ही जायेंगे। लेकिन, व्यवहार में ऐसा मौका बिरले ही आ सकता है। (२) इसके विपरीत यदि १३ कम आबादी वाले राज्य संगठित हो जायें तो शेष अधिक आबादी वाले राज्य सशोधन नहीं ला सकते हैं। इस प्रकार देश की छोटी सी आबादी के विरुद्ध सशोधन ला सकती है या सशोधन को रोक सकती है।

सशोधन-प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन

(i) ब्रिटिश संविधान से तुलना — अमरीकी संविधान की सशोधन प्रक्रिया अत्यंत कठिनाई एवं जटिल है। उसके विपरीत इंग्लैंड में सशोधन की प्रक्रिया अत्यंत सरल है। सशोधन की प्रक्रिया के सम्बन्ध में अमरीकी और ब्रिटिश संविधान की प्रक्रिया दो छोर पर है।

जब अमेरिका में सशोधन की प्रक्रिया साधारण विधि की प्रक्रिया से एकदम भिन्न है। इंग्लैंड की संवैधानिक विधि और साधारण विधि में कोई अंतर नहीं है। ब्रिटिश संसद् उसी प्रकार से सशोधन प्रस्ताव पास करती है, जिस प्रक्रिया से सामान्य कानून।

(11) भारतीय संविधान से तुलना - अमेरिका और ब्रिटेन के संविधान दो छोर पर हैं, जबकि भारत का संविधान दोनों के बीच का रास्ता अपनाता है। भारतीय संविधान के सशोधन की प्रक्रिया न तो अमरीकी प्रक्रिया की तरह जटिल है और न ब्रिटिश प्रक्रिया की तरह सरल हो। यह नाम्यता और अनाम्यता का अपूर्ण सम्मिश्रण है। इसमें सशोधन की तीन विधियाँ अपनायी गयी हैं—कुछ उपबन्धों में संसद् के सामान्य बहुमत और सामान्य विधेयक के लिए विनिर्दिष्ट विधायी प्रक्रिया द्वारा सशोधन किया जा सकता है, कुछ उपबन्धों को संसद् के प्रत्येक सदन के कुछ सदस्यों के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान करनेवाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित होने पर सशोधित किया जाता है और कुछ उपबन्धों में सशोधन सम्बन्धी विधेयक संसद् ने संविधान के अनुच्छेदों की व्याख्या की है तथा उनकी 'मूलताओं की पूर्ति की है। इसके अतिरिक्त प्रयाशों और परम्पराओं ने भी संविधान का विकास कर उसे लचीला बनाया है। इसीलिए प्रो० चियर्स ने कहा है कि "यह (संविधान) एक सुदृढ़ प्रलेख है जिसकी व्याख्या न्यायिक निर्णयों नज्दों और प्रथाओं ने की है और समझदारों तथा महत्वाकांक्षाओं ने इसे स्पष्ट किया है। संक्षेप में, वास्तविक संविधान जीवित व्यक्तियों द्वारा व्यवहार में लाये जाने वाले सामान्य नियमों का जीवित मूर्त्तस्वरूप है।" 1 आंग और रे का भी कथन है कि "अस्तुत यह हमारे पास नया संविधान है, कल दूसरा होगा और परसों फिर अन्य संविधान होगा। कोई भी संविधान किसी समय में नागरिकों, विधिशो, प्रशासकों और न्यायाधीशों की देन है। यह विचार की अवस्था है जो विचार के साथ बदला जा सकता है। हमलोग निश्चित रूप से सुगमतापूर्वक अपने विचार में परिवर्तन लाते हैं।" 2

सारांश

अमरीकी संविधान का विकास विभिन्न रीतियों से हुआ है जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं। संविधि, प्रशासकीय निर्णय, न्यायिक व्याख्याएँ, राजनीतिक तथा नागरिक व्याख्याएँ, प्रथाएँ और परम्पराएँ तथा संवैधानिक संशोधन।

सशोधन की प्रक्रिया की दो अवस्थाएँ हैं —(क) प्रस्थापना (Initiation) —(१) कांग्रेस दोनों सदनों को पृथक् पृथक् दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर, सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है

1 'It is a printed document explained by judicial decisions precedents and practical and illuminated by understanding and aspiration. In short, the real Constitution is a living body of general prescription carried into effect by living person' —Beard

2 'We actually have a new constitution now, and shall have another to morrow, and still another the day after. For the actual constitution at any given time is what citizens lawmakers administrators and judges think it is in a sense a state of mind' and can be changed by changing our mind

—C E Merriam

"Certainly we change our mind with remarkable facility —Ogg and Ray

difficult) है। इसकी कठिनता का प्रमुख कारण ३३ कांग्रेस सदस्यों द्वारा प्रस्थापना और ३३ राज्यों द्वारा अनुसमर्थन की आवश्यकता है। इसी कारण प्रत्येक संशोधन में वर्षों लग जाते हैं और अनेक संशोधन तो आवश्यक सदस्यों का अनुसमर्थन न मिलने के कारण अभी तक पड़े हुए हैं। इस शताब्दी के प्रारम्भ में तो लोगों को यह विश्वास हो गया कि अब आगे संशोधन हो ही नहीं सकते हैं। लेकिन सात वर्षों (१९१२-२०) के अंदर चार और एक ही वर्ष (१९३२) में दो महत्वपूर्ण संशोधनों ने इस विश्वास को गलत साबित कर दिया। अतः संशोधन-सम्बन्धी इस आलोचना को अधिक सींघातानी ठीक नहीं है।

(ii) अत्यधिक सरल — कुछ आलोचकों का यह कहना है कि संशोधन की यह प्रक्रिया बहुत सरल (Too Easy) है और इसी प्रसंग में हैमिल्टन ने 'फेडरलिस्ट' में लिखा था कि संशोधन की सरलता का परिणाम होगा, संवैधानिक अस्थिरता। १८ वें संशोधन की जितनी तेजी से राज्य की विधायिका सभाओं ने अनुसमर्थित किया, इस आलोचना में लोगों का विश्वास और दृढ़ हो गया, लेकिन, इस धारणा को भारी धक्का तब लगा, जबकि उसी सरलता से विधायिका सभाओं ने १८ वें संशोधन को रद्द कर दिया। धीरे धीरे यह शिकायत समाप्त हो गयी, क्योंकि अधिकतर संशोधनों को अनुसमर्थन नहीं मिला पाया। आज तो यह आलोचना सुनने में भी नहीं आती।

(iii) पूर्ण प्रजातांत्रिक नहीं — तीसरी आलोचना यह है कि यह प्रक्रिया पर्याप्त प्रजातांत्रिक नहीं (Not Sufficiently Democratic) है, क्योंकि प्रस्थापना या अनुसमर्थन में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर नहीं मिलता है। सिनेटर लाफोलेट (Lafollette) ने इस आलोचना को दूर करने के लिए योजना दी। २१ वें संशोधन को इसी उद्देश्य से चुने गये सम्मेलन द्वारा अनुसमर्थित करा कर जनता को करीब करीब प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर दिया गया। लेकिन विधि को अधिक प्रोत्साहन नहीं मिला है। फिर भी इस आलोचना के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि देश की विशालता की प्रत्यक्ष रीति से प्रतिनिधिमूलक रीति ही सुविधाजनक तथा अल्पव्ययी है।

(iv) अल्पसंख्यकों द्वारा नियंत्रण — अंतिम आलोचना इस सम्बन्ध में यह की जाती है कि संशोधनों पर अल्पसंख्यकों का नियंत्रण रहता है। इसकी व्याख्या दो तरह से की जाती है (१) ३७ राज्य जिनकी जनसंख्या शेष १३ राज्यों से बहुत कम हो सकती है, संशोधन ला सकते हैं। यदि ३७ कम आबादी वाले राष्ट्र संगठित हो जायें तो १३ बहुसंख्यक राष्ट्र उनके समक्ष असमर्थ हो जायेंगे। लेकिन, व्यवहार में ऐसा मौका विरल ही आ सकता है। (२) इसके विपरीत यदि १३ कम आबादी वाले राज्य संगठित हो जायें तो शेष अधिक आबादी वाले राज्य संशोधन नहीं ला सकते हैं। इस प्रकार देश की छोटी-सी आबादी के विरुद्ध समाधान ला सकती है या संशोधन को रोक सकती है।

संशोधन-प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन

(1) ब्रिटिश संविधान से तुलना — अमेरिकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया अत्यंत कष्टसाध्य एवं जटिल है। उसके विपरीत इंग्लैंड में संशोधन की प्रक्रिया अत्यंत सरल है। संशोधन की प्रक्रिया के सम्बन्ध में अमेरिकी और ब्रिटिश संविधान की प्रक्रिया दो छोर पर है।

"A federal state is a political contrivance intended to reconcile national unity with states' rights,"
—Dicey

५

संघात्मक व्यवस्था (Federal System)

- १ संघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व अथ, तत्त्व ।
२. संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ का निर्माण—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संघवाद के अपनाये जाने का कारण, संघ निर्माण की प्रक्रियाएँ ।
- ३ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में संघात्मकता के लक्षण—
द्वैध शासन व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतंत्र न्यायपालिका ।
- ४ शक्तियों का वितरण— वितरण की विधि, तीन आधारभूत तथ्य, परिणाम-स्वरूप आकार ।
- ५ राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि—
मौलिक विकास, संघ-राज्य सहकारिता, निष्पत्ति ।
- ६ अमरीकी संघात्मक व्यवस्था में दोष—
अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से सतोपजनक नहीं, अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध, विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय ।
- ७ तुलनात्मक अध्ययन—
उद्देश्य की दृष्टि से, संघ-निर्माण की दृष्टि से, अधिकार विभाजन की दृष्टि से, एककों का संविधान, नया राज्य निर्माण और सीमा-परिवर्तन, एककों की समानता, संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परि-वर्तनशीलता, स्वतंत्र न्यायपालिका, द्वैध शासन-व्यवस्था, निष्पत्ति ।

अमरीकी शासन व्यवस्था अनेक अर्थों में मौलिक है । संविधानवाद (Constitutionalism) को इसकी कई देनी हैं जिनमें संघवाद, शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक पुनर्विलोकन प्रमुख हैं । यद्यपि पुनर्विलोकन के ये सर्वधार्मिक सिद्धांत सिद्धान्त अमरीकी नहीं हैं तथा अति

अथवा (२) यदि राज्यों में से दो तिहाई राज्यों के विधानमण्डल यह अनुरोध करें तो कांग्रेस एक सम्मेलन (Convention) आमंत्रित करेगी, जो संविधान में संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करेगा।

(ख) अनुसमर्थन (Ratification)—(१) संशोधन का प्रस्ताव तीन-चौथाई राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा अनुसमर्थित होना चाहिए। या, (२) संशोधन के प्रस्ताव को तीन-चौथाई राज्यों के सम्मेलन (Convention) का अनुसमर्थन प्राप्त होना चाहिए।

अब तक अमेरिकी संविधान में २२ संशोधन हो चुके हैं।

संशोधन की प्रक्रिया की आलोचना करते हुए कहा गया है कि यह अत्यधिक धीमी तथा कठिन अत्यधिक सरल है, पूर्ण प्रजातान्त्रिक नहीं है तथा अल्पसंख्यकों द्वारा नियंत्रण कायम करती है।

अमेरिकी संविधान दुःपरिवर्तनीय नहीं है।

प्रश्न

- 1 What are the main processes in constitutional development of U S A ?
(संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के विकास की मुख्य रीतियों का वर्णन करें।)
- 2 We must never forget that it is a constitution, which we are expounding, a constitution extends to endure for ages and consequently to be adopted to the various crises of human affairs " Elucidate it
("हम यह कभी न भूलें कि यह संविधान सदियों तक स्थायी रहेगा और परिणामतः उसे मनुष्य जीवन के विभिन्न संकटों के अनुकूल व्यवहृत होना पड़ेगा।" व्यक्त करें।)
- 3 What is the procedure for amendment in the constitution of U S A ?
(अमेरिकी संविधान में संशोधन की प्रक्रिया क्या है ? स्पष्ट विवेचन करें।)
- 4 What do you know about twenty two amendments in the constitution of U S A ?
(अमेरिकी संविधान में हुए २२ संशोधनों का विवरण प्रस्तुत कीजिये।)
- 5 'The charge that it is unelastic and unsuited to the "need" of today is largely due to a misunderstanding of its essential nature, its practical operations as disclosed in its history and the wide freedoms of action allowed and allowable under the fundamental principles of American constitutional law " Amplify the above statement
("अमेरिकी संविधान की अनाम्यता नागरिकों और राजनीतिक दलों या दलों के हठ या दुसाध्यता के कारण है, संशोधन सम्बन्धी किसी नियम के कारण नहीं।" उपर्युक्त कथन का विवेचन करें।)

" A federal state is a political contrivance intended to reconcile national unity with states' rights,"
—Dicey

५

सघात्मक व्यवस्था (Federal System)

- १ सघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व अथ, तत्त्व ।
- २ संयुक्त राज्य अमेरिका में सघ का निर्माण—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, सघवाद के अपनाये जाने का कारण, सघ निर्माण की प्रक्रियाएँ ।
- ३ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में सघात्मकता के लक्षण—
द्वैध शासन-व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतंत्र न्यायपालिका ।
- ४ शक्तियों का वितरण— वितरण की विधि, तीन आधारभूत तथ्य, परिणाम-स्वरूप आकार ।
- ५ राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि— मौलिक विकास, सघ-राज्य सहकारिता, निष्कप ।
- ६ अमरीकी सघात्मक व्यवस्था में दोष— अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से स तोषजनक नहीं, अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध, विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय ।
- ७ तुलनात्मक अध्ययन— उद्देश्य की दृष्टि से, सघ-निर्माण की दृष्टि से, अधिकार विभाजन की दृष्टि से, एककों का संविधान, नया राज्य निर्माण और सीमा-परिवर्तन, एकको की समानता, संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परिवर्तनशीलता, स्वतंत्र न्यायपालिका, द्वैध शासन-व्यवस्था, निष्कप ।

अमरीकी शासन व्यवस्था अनेक अर्थों में मौलिक है । संविधानवाद (Constitutionalism) को इसकी कई देनी हैं जिनमें सघवाद, शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक पुनर्विलोकन प्रमुख हैं । यद्यपि पुनर्विलोकन के ये सवैधानिक सिद्धांत सिद्धान्ततः अमरीकी नहीं हैं तथा अति

प्राचीन हैं, लेकिन कम-से-कम इन्हें प्रकाश में लाने का श्रेय अमेरिका को ही है। सघवाद का क्रियात्मक रूप भी अमेरिका से पहले ग्रीस, मध्यकालीन इटली और स्विट्जरलैंड में देखने को मिलता है। फिर भी, संयुक्त-राज्य का यह साहित्यिक कार्य था कि उसने आधुनिक युग में विशाल राष्ट्र के अतगत सघात्मक व्यवस्था को लागू किया और उसे सफल बनाया। उन्हीं के सफल प्रयास के फलस्वरूप अनेक वर्तमान व्यापक क्षेत्रीय राज्यों ने शासक के इस स्वरूप को अपनाया है, जैसे—कनाडा, सोवियत रूस और भारत। लार्ड हेल्डेन ने अमरीकी संघीय व्यवस्था को एक 'आदर्श संघीय व्यवस्था' (True Federal Model) कहा है।

१ सघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व

(Essentials of Federation)

अर्थ.—सघवाद का अंगरेजी पर्यायवाची 'फेडरेलिज्म' (Federalism) है जिसकी व्युत्पत्ति लैटिन भाषा के 'फ्यूडस' (Feudus) शब्द से हुई है। फ्यूडस का अर्थ सधि अथवा समझौता है। इस प्रकार व्युत्पत्ति की दृष्टि से सघात्मक शासन वह शासन है जो दो या दो से अधिक स्वतंत्र राज्य के मध्य हुए समझौते पर आधारित हो। इस शासन व्यवस्था में शासन सत्ता स्वायत्त एकको और केन्द्रीय सरकार के बीच विभाजित होती है और प्रत्येक सरकार विधान द्वारा निर्धारित अधिकार-क्षेत्र के अतगत कार्य करती है। इसके विपरीत एकात्मक (Unitary) राज्य में शासन-सत्ता एक केन्द्रीय सरकार में केन्द्रित रहती है और राज्य के अतगत सभी क्षेत्रों पर इसकी वैधिक सर्वोच्चता रहती है। इस प्रकार सघात्मक राज्य द्वैध 'शासन-व्यवस्था' (Dual Polity) है और एकात्मक राज्य एकहरी शासन-व्यवस्था (Single Polity) है। डॉ० फाइनर के शब्दों में "सघ राज्य वह राज्य है जिसमें प्राधिकार और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है तथा दूसरा भाग एक केन्द्रीय संस्था में जो स्वतंत्र स्थानीय क्षेत्रों के स्वैच्छित सम्मेलन से निर्मित होता है। इन दोनों में से किसी को दूसरे के प्राधिकार और शक्ति का अपहरण करने का अधिकार नहीं होता।" ^१ प्रो० डायसी का कहना है कि 'सघ राज्य एक राजनीतिक युक्ति है, जिसके द्वारा राष्ट्रीय एकता का राज्यों के अधिकारों के साथ सामंजस्य किया जाता है।' ^२ निष्कर्ष यह है कि स्वतंत्र राज्य अपनी सहमति से एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना करते हैं। राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों के शासन प्रबंध का दायित्व केन्द्र को सौंपा जाता है और स्थानीय विषयों का शासन प्रबंध क्षेत्रीय सरकारों की। दोनों सरकारें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में सावधान होती हैं।

1 'A federal state is one in which part of the authority and power is vested in the local areas while another part is vested in central institution deliberately constituted by an association of the previously independent local areas. Neither has right to take away power and authority belonging to the other'

—Finer

2 'A federal state is a political contrivance, intended to reconcile national with states rights'

—Dicey

तत्त्व—सघात्मक राज्य की उपयुक्त व्याख्या से इसके निम्नलिखित लक्षण स्पष्ट होते हैं।

- (१) द्वैध शासन व्यवस्था के द्र और एको की सरकारें।
- (२) के द्र और एको के बीच शक्तियों का विभाजन।
- (३) संविधान की सर्वोच्चता।
- (४) न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन का प्राधिकार—संविधान का संरक्षक' (Guardian of the Constitution)।

२ संयुक्त-राज्य अमेरिका में सघ का निर्माण (Formation of a Federation in the U S A)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि —अमेरिका के वर्तमान सघात्मक व्यवस्था के पूर्व राज्य-मण्डल (Confederation) था, जिसकी धाराओं को १८७१ ई० में अपनाया गया था। राज्यमण्डल १३ सावभूमि राज्यों का एक ढीला ढाला संगठन था। यह एक 'बालू की रस्सी' (a rope of sand) के समान थी जो राज्यों को दृढ़ता से बाँध नहीं सकती थी। तात्पर्य यह कि राज्यमण्डल के अनुच्छेद राष्ट्रीय एकता को स्थायी रखने में असफल और अनुपयोगी सिद्ध हुए। अतः संविधान निर्माताओं ने एक शक्तिशाली तथा दृढ़ राष्ट्रीय सरकार की आवश्यकता महसूस की। उन्हें विश्वास हो गया कि संघट्टों से स्वतंत्रता की रक्षा करने तथा व्यापार और उद्योगों की वृद्धि के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय शासन आवश्यक है। फिर भी वे एकात्मक शासन व्यवस्था के पक्ष में नहीं थे, क्योंकि उसमें उनके स्वतंत्र अस्तित्व के विलीन होने का भय दिखाई पड़ता था। इस संघट्ट से बचने के लिए संविधान निर्माताओं ने संघवाद का प्रस्ताव प्रस्तुत किया।

संघवाद के अपनाये जाने के कारण —अमेरिका में संघवाद के अपनाये जाने और डेढ़ सौ शताब्दियों तक उसके अस्तित्व की स्थिरता के कई कारण बतलाये जाते हैं —

- (१) संविधान के जनक इस तथ्य से भिन्न थे कि सघात्मक व्यवस्था से स्थानीय स्वायत्त शासन और नागरिक प्रशिक्षण के लाभ प्राप्त होते हैं। अमरीकी संविधान की भावी सफलता के लिए प्रारम्भ में प्रजातन्त्र में प्रशिक्षण (Training in democracy) आवश्यक था।
- (२) सघात्मक राज्य में विभिन्न हितों और आजादी वाले क्षेत्रों में पृथक् पृथक् प्रयोग सम्भव है। प्रत्येक राज्य स्थानीय समस्याओं को अपने तरीके से सुलझा सकता है। अमेरिका के राज्यों के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक हितों तथा समस्याओं में काफी विभिन्नता है।

(३) संविधान निर्माता व्यक्तिगत अधिकारों और व्यक्तिगत सम्पत्ति के प्रबल समर्थक थे और सघात्मक व्यवस्था इनकी रक्षा का उत्तम साधन है, क्योंकि राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच शक्ति का विभाजन दोहरी सुरक्षा प्रदान करता है।

(४) सघात्मक व्यवस्था पूरे देश का छोटे छोटे राष्ट्रों में टुकड़ीकरण और स्थानीय स्वायत्तता का नाशक केन्द्रीयकरण के बीच समझौता करता है। राष्ट्र की सुरक्षा और क्षेत्रीय स्वायत्तता की रक्षा संविधान निर्माताओं के उद्देश्य थे।

संघ निर्माण की प्रक्रियाएँ — सामान्यतः संघ निर्माण की दो प्रक्रियाएँ (Methods) हैं — (१) सम्मिलन (Integration) और (२) पृथक्करण (Disintegration) प्रथम प्रक्रिया के अनुसार कुछ स्वतन्त्र राज्य राष्ट्रीय विषयों के सम्पादन के लिए एक के द्रीय सरकार के स्थापना करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार किसी एकात्मक राज्य को कई स्वतन्त्र इकाइयों में बाँट दिया जाता है और कुछ स्थानीय विषयों में उन्हें स्वतन्त्र क्षेत्राधिकार प्रदान किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया तथा स्वीटजरलैंड के संविधान का निर्माण सम्मिलन की प्रक्रिया से हुआ है, सोवियत रूस में संघ का निर्माण पृथक्करण की प्रक्रिया से तथा भारत संघ का निर्माण सम्मिलन और पृथक्करण दोनों प्रक्रियाओं से हुआ है।

३ संयुक्त-राज्य अमेरिका के संविधान में संघात्मकता के लक्षण

(Features of Federation in the American Constitution)

(१) द्वैध शासन व्यवस्था—संघात्मक सरकार का पहला लक्षण द्वैधशासन व्यवस्था (Dual Polity) है। इनमें भी दो प्रकार की सरकारें और दोहरे शासन यंत्र होते हैं। संयुक्त राज्य में भी दो प्रकार की सरकारें हैं—संघ सरकार और राज्य सरकार। शुरु में सिर्फ १३ राज्य थे, लेकिन उसकी संख्या आज ५० है। अमरीकी संविधान एक सतत संघीय संविधान है क्योंकि इसके संघात्मक स्वरूप को समाप्त नहीं किया जा सकता है और न किसी राज्य के अस्तित्व को ही मिटाया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त दोनों सरकारों के पृथक्-पृथक् शासन यंत्र हैं। भारत और सोवियत संघ के विपरीत अमेरिका में संविधान के अतिरिक्त प्रत्येक राज्य का अपना अपना संविधान है, केवल शक्त यह है कि प्रत्येक राज्य में सरकार का स्वरूप गणतन्त्रात्मक होना चाहिए तथा राज्य के संविधान को संघीय संविधान की व्यवस्थाओं या उनके अंतर्गत निर्मित विधियों तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी संधियों के प्रतिकूल नहीं होना चाहिए। दोनों सरकारों का पृथक् पृथक् संगठन है—दो नागरिकता, दो न्यायपालिका और दो प्रशासन यंत्र हैं—जबकि हमारे देश में एक नागरिकता, एक न्यायालय तथा अधिकांशतः एक प्रशासन यंत्र है।

इस सम्बन्ध में यह याद रखना चाहिए कि दोनों सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। दोनों का अस्तित्व पृथक् एव स्वतन्त्र है। अपने अस्तित्व के लिए वे एक दूसरे पर निर्भर नहीं करते बल्कि समझौता के शब्दों अर्थात् संविधान पर आश्रित हैं। उनका निर्माण संविधान द्वारा होता है। इस प्रकार संघात्मक सरकार की यह मायना है कि संघ तथा राज्य सरकार एक दूसरे के अधीन न हों और समस्तरीय हों। अमरीकी संघ में दोनों सरकारें फेडरल और स्टेट्स द्वारा निर्मित संविधान की देन हैं तथा वे संगठन एव शक्ति की दृष्टि से समस्तरीय हैं।

(ii) शक्तियों का वितरण — संघात्मक व्यवस्था की दूसरी विशेषता केंद्र तथा राज्यों के बीच शासन शक्तियों का वंटवारा है। शक्ति विभाजन के लिए विभिन्न विधियाँ अपनायी जाती हैं। कनाडा में राज्य की शक्तियों का उल्लेख कर अवशेष शक्तियाँ केंद्र को दे दी गयी हैं। इसके विपरीत अमरीकी संविधान में केंद्र की शक्तियों को लिपिबद्ध कर दिया है और शेष शक्तियाँ

राज्य-सरकारों में निहित हैं। कुछ सविधानों में दो सरकारों को शक्तियों को लिख दिया जाता है और शेष शक्तियाँ केन्द्र या राज्य को दे दी जाती हैं। भारत में एक नयी पद्धति को अपनाया गया है। राज्य और सरकारों की शक्तियों की सूची के अतिरिक्त एक समवर्ती-सूची (Concurrent List) है जिस पर दोनों को समान अधिकार है। शेष शक्तियाँ केन्द्र में निहित हैं।

(iii) सविधान की सर्वोच्चता — इसी से सम्बन्धित तीसरी विशेषता सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of constitution) है। अमरीकी सविधान की धारा ६ में यह घोषणा की गयी है कि सविधान देश की सर्वोच्च विधि है। सविधान ही सभ सरकार या राज्य सरकारों की शक्तियों का स्रोत है। सविधान ही शासन शक्तियों का विभाजन करता है। अतः शक्तियों के अतिक्रमण वा अर्थ सविधान का अतिक्रमण है। तात्पर्य यह है कि सभ सरकार और राज्य सरकार अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करते हैं। वे एक-दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं। अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन अवैधानिक होगा। सविधान की सर्वोच्चता का दूसरा अर्थ है कि सविधान की विधियाँ साधारण विधियों से उच्च हैं। सर्वैधानिक विधियों के निर्माण और परिवर्तन की विधि साधारण विधियों के निर्माण और परिवर्तन की विधि से भिन्न है। तात्पर्य यह है कि सघात्मक सविधान को दुष्परिवर्तनशील होना चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान दुष्परिवर्तनशील है, क्योंकि उसके संशोधन की प्रक्रिया अत्यन्त जटिल है और इंग्लैंड के विपरीत सामान्य विधि-निर्माण की प्रक्रिया से पूर्णतः भिन्न है। इसके अतिरिक्त, चूंकि सविधान सर्वोच्च है, इसलिए उसका रूप निश्चित और पूर्वनिर्धारित होना चाहिए और यह तभी सम्भव है जबकि सविधान लिखित हो। अतः सघात्मक सविधान को लिखित अर्थात् सुनिश्चित और स्पष्ट होना चाहिये।

(iv) स्वतन्त्र न्यायपालिका — सघात्मक राज्य का सविधान लिखित होता है, और सभ तथा सघोभूत राज्यों के अधिकार सविधान द्वारा निर्धारित रहते हैं। अतः सभ और राज्यों के बीच उत्पन्न होनेवाले विवादों के निर्माण के लिए एक स्वतन्त्र प्राधिकारी होता है। न्यायपालिका इस आवश्यकता को पूर्ण करती है। प्रत्येक सघ-राज्य में एक स्वतन्त्र न्यायपालिका (Independent Judiciary) है। यह सर्वैधानिक विधियों की व्याख्या करती, पारस्परिक विवादों का निर्णय करती तथा शासन की विधियों और कार्यों की सार्वधानिकता की जांच करती है। इस प्रकार न्यायपालिका सविधान की सर्वोच्चता का सार्वक (Guardian) है। संयुक्त-राज्य में सर्वोच्च न्यायालय इन कार्यों का सम्पादन करता है। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय इस कार्य को सीमित अर्थ में करता है। लेकिन स्वैटजरलैंड और सोवियत सघ में न्यायपालिका के जन्म में यह उत्तरदायित्व नहीं है।

उपरोक्त विवरण से यह ज्ञात होता है कि अमरीकी सविधान में सघात्मक के सभी लक्षण विद्यमान हैं, जैसे द्वैध शासन पद्धति, शक्ति विभाजन और सर्वोच्च सविधान सभ। अतः लार्ड हेल्डन के शब्दों को हम फिर दुहरा सकते हैं—यह एक 'आदर्श सघीय व्यवस्था' (A true federal model) है।

४. शक्तियों का वितरण

(Distribution of powers)

वितरण की विधि (Method of distribution) —संविधान द्वारा राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच अधिकारों का वितरण सघोय व्यवस्था का एक मौलिक तत्व है। इसके लिए मुख्यतः दो विस्तृत प्रणालियाँ अपनायी जाती हैं। प्रथम, केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित रहती हैं और अवशिष्ट अधिकार (residuary powers) इकाइयों को मिल जाते हैं। अमेरिका, आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैंड में इस पद्धति को अपनाया गया है। द्वितीय, संविधान में राज्य की शक्तियों को लिपिबद्ध कर दिया जाता है और अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को सुपुर्द कर दी जाती हैं। यह पद्धति कनाडा और भारत में पायी जाती है। प्रथम पद्धति का उद्देश्य राज्य-सरकार को शक्तिशाली बनाना है और द्वितीय पद्धति का केन्द्र को।

तीन आधारभूत तथ्य (Three Basic Facts) —अमरीकी संघ के तीन आधारभूत तथ्य उल्लेखनीय हैं। प्रथम, संघ सरकार को सिर्फ वे शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो प्रत्यायोजित (Delegated) या निहित (Implied) हैं। संविधान द्वारा राष्ट्रीय सरकार को कतिपय अधिकार दिये गये हैं और कुछ अधिकार ऐसे होते हैं जो संविधान में निहित हैं। संविधान को धारा १, खण्ड ८ में संघ सरकार की शक्तियों की परिगणना की गयी है। १०वें संशोधन द्वारा इसे अधिक स्पष्ट किया गया। कांग्रेस, राष्ट्रपति और सघोय न्यायालय को कुछ विशिष्ट शक्तियाँ दी गयीं और कहा गया कि “संविधान द्वारा जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य को प्रत्यायोजित नहीं की गयी हैं तथा जिनका उसका द्वारा राज्यों के लिए निषेध नहीं किया गया है वे राज्यों अथवा जनता के लिए सुरक्षित रहेंगी।” संघ को प्रदत्त शक्तियों का व्यवहार में पर्याप्त विस्तार हुआ है—क्योंकि संविधान के व्याख्याताओं ने प्रदत्त शक्तियों में निहित शक्तियों को ढूँढ निकालने का सतत प्रयास किया है।

द्वितीय, राज्य सरकारों की शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित नहीं हैं। लेकिन वे मौलिक (Original), अंतर्गर्त (Inherent) और मुख्यतः अपरिभाषित (Undefined) हैं। यद्यपि अनेक अधिकारों का उल्लेख संविधान में पाया जाता है, फिर भी उन्हें सूचीबद्ध करने का प्रयास नहीं किया गया है। १०वें संशोधन द्वारा उनका अधिकार क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया। राष्ट्रीय सरकार की शक्ति में वृद्धि के कारण निस्सन्देह उनके अधिकार क्षेत्र को घटका लगा है। फिर भी यह विचार गलत है कि राज्य सरकारों के कार्यों में वृद्धि नहीं हुई है। केन्द्रीय सरकार की शक्ति की सीमा में वृद्धि के सद्गम राज्य सरकारों के अधिकार क्षेत्र में वृद्धि का पर्याप्त सुअवसर है और उनके अधिकार में काफी वृद्धि भी हुई है। यद्यपि महत्त्वपूर्ण अधिकार राष्ट्रीय सरकार के अधीन होते गये हैं।

तृतीय, अधिकारों के विभाजन के सम्बन्ध में अन्तिम तथ्य यह है कि किसी भी सरकार को असंमित अधिकार प्राप्त नहीं (No government endowed with unlimited powers)

है। सघ सरकार को शक्तियाँ प्रत्यायोजित हैं। प्रत्यक्ष या अन्तर्निहित, राज्य-सरकार को शक्तियाँ यद्यपि अपरिभाषित हैं, जिनसे सघीय सविधान और राज्य सविधान अनेक स्थानों पर मर्यादित करते हैं। कांग्रेस या राज्य विधायको द्वारा निर्मित विधियों को 'यायालय अवैध घोषित कर सकते हैं। कहने का अर्थ यह है कि अमरीकी सविधान अनेक ऐसे क्षेत्रों का निर्माण करता है, जिसमें शासन हस्तक्षेप नहीं कर सकता है। ६ वाँ संशोधन इस तथ्य को अत्यधिक प्रदान करता है—सविधान में कतिपय अधिकारों का उल्लेख व्यक्तियों के अथवा अधिकारों को निषिद्ध नहीं कर सकता है।

परिणामस्वरूप आकार (The resulting pattern) —उपयुक्त अधिकृत या निषिद्ध अधिकारों के विवरण से अधिकारों के विभाजन के सम्बन्ध में निम्नलिखित निष्कर्ष पर हम पहुँचते हैं —

(क) अधिकृत शक्तियाँ (Powers Possessed) —ये शक्तियाँ सघ, राज्य या दोनों सरकारों को प्रत्यक्ष या अन्तर्निहित (Express or Implied) रूप से सविधान द्वारा दी गयी हैं।

(i) पूर्णतः सघ —कुछ शक्तियाँ पूर्णतः सघ सरकार द्वारा (By the national government exclusively) अधिकृत हैं, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, युद्ध घोषणा, मुद्रा का नियंत्रण, वैदेशिक और सरकार द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का संचार 'प्रकृतिकरण' (Naturalization) के समरूप नियम की स्थापना।

(ii) पूर्णतः राज्यों द्वारा —कुछ ऐसे अधिकार हैं, जो पूर्णतः राज्य सरकार के हाथ में हैं, जैसे—निर्वाचन की व्यवस्था करना, स्थानीय शासन की स्थापना और संगठन करना, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का संचालन करना, वसीयतनामा (Wills) और सविदा (Contracts) के नियमों को नियंत्रित करना और गृह-नीति का निर्माण।

(iii) दोनों सरकारों के समबर्ती अधिकार —कुछ ऐसी भी शक्तियाँ हैं, जिनपर राष्ट्रीय और राज्य-सरकारों का समान रूप से अधिकार है। ये वे शक्तियाँ हैं जिन्हें सघ-सरकार को दिया गया है, लेकिन राज्य सरकारों से छीना नहीं गया है, जैसे—विधि निर्माण का कार्य, 'यायालयों की स्थापना, कर लगाना और वसूलना, धन उधार लेना, बकों की स्थापना के लिए आज्ञा देना।

(ख) निषिद्ध शक्तियाँ (Powers denied) —इनके अतिरिक्त ये शक्तियाँ आती हैं जिनका उपयोग करना सघ और राज्य दोनों सरकारों के लिए मना है।

(i) सिर्फ सघ सरकार को—कतिपय शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रीय सरकार नहीं कर सकती है, क्योंकि सविधान द्वारा उन पर प्रतिबन्ध लगा दिया है, जैसे—जनसंख्या के अनुपात के अतिरिक्त आधार पर प्रत्यक्ष कर लगाना।

(ii) सिर्फ राज्य सरकार को—कतिपय ऐसे अधिकार हैं, जिनका उपयोग राज्य सरकारें नहीं कर सकती हैं, जैसे—साक्ष्य करना, आयात पर सामान्य कर लगाना, मुद्रा बनाना, सविदा (Contracts) को प्रतिबंधित करने के हेतु कानून बनाना।

(iii) संघ और राज्य दोनों सरकारों को—कुछ अधिकारों के उपयोग के लिए राष्ट्रीय और राज्य-सरकारों दोनों को निषेध कर दिया गया है, जैसे—निर्घात पर कर लगाना एक्सपोस्ट फैक्टो ला (Expost facto law) और बिल ऑफ अटेंडर (Bill of Attander) पास करना, भद्रता (Nobility) की पदवी देना, रंग, लिंग या जाति के आधार पर नागरिकों का मताधिकार छीनना और किसी व्यक्ति को 'कानून की उचित प्रक्रिया' के बिना जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित करना ।

५. राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि

(The Growth of National Powers)

मौलिक विकास—अमरीकी संविधान लिखित तो हे ही, साथ साथ विकसित भी है । राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि सबसे महत्त्वपूर्ण विकास है । संविधान निर्माण के समय और उसके बाद भी बहुत दिनों तक राजनीतिज्ञों का विश्वास था कि संघ राज्य सहकारिता (Federal State Partnership) में राज्यों का स्थान संघ से उच्च है । हैमिल्टन को तो यहाँ तक भय था कि "राज्य सरकार संघ अधिकारों के क्षेत्र में अधिक सरलतापूर्वक हस्तक्षेप कर सकती है, अपेक्षाकृत राष्ट्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकार के क्षेत्र में ।" इस प्रकार प्रारम्भ में राज्य सरकारों को ही शक्तिशाली समझा जाता था । लेकिन आनेवाले वर्षों में विकास की प्रवृत्ति कुछ और रही । राज्य सरकार की अपेक्षा संघ-सरकार की शक्ति में अपूर्व वृद्धि हुई और आज इसका सघीय व्यवस्था में सर्वोच्च स्थान है । यों तो सभी स्तरों पर—राष्ट्र, राज्य या स्थानीय राज्य के कार्यों और शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हुई है, लेकिन राज्य सरकारें संघ-सरकार की शक्ति वृद्धि को सतुलित करने में असमर्थ सिद्ध हुई हैं । राष्ट्रीय सरकार ने 'लेवियाथान' (Leviathan) का रूप ले लिया है । १७८६ ई० के बाद इस अकाल्पनिक विकास के अनेक कारण हैं ।

(1) आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन —राष्ट्रीय शक्ति की वृद्धि के कारण (Factors responsible for the growth of National Power)—सर्वप्रथम हम आर्थिक और सामाजिक परिवर्तनों (Economic and social changes) का उल्लेख करेंगे, जिनके कारण राष्ट्रीय सरकार की शक्ति में अपार वृद्धि हुई । राष्ट्र के क्षेत्र का विस्तार, जनसंख्या की वृद्धि और आर्थिक तथा सामाजिक संगठनों का बढ़ता हुआ पेशेवादीपन—ये दृश्य इस विकास के लिए प्रारम्भिक रूप में उत्तरदायी हैं । शुरू शुरू में वाशिंगटन और जैफर्सन की सरकारों के कार्य बहुत कम थे तथा उनका क्षेत्र बहुत सीमित था । लेकिन धीरे-धीरे इनका क्षेत्र विस्तृत होने लगा । लुइसियाना (Louisiana) और पश्चिमी तट के क्षेत्र संयुक्त राज्य के अंतर्गत आ गये । १८५० ई० के बाद जनसंख्या बहुत तेजी से बढ़ी, शहरों का विकास हुआ, उद्योगों की स्थापना हुई, आवागमन का साधन बढ़ा, लोगों का स्थानांतरण होने लगा, जीवन का रूप पेशेवादी हो गया । फलतः राज्य-सरकारों के सीमा-क्षेत्र का उल्लंघन होने लगा । गृहयुद्ध के परभाव

1 "It would always be more easy for the state Government to encroach upon the national authorities than for the national Government to encroach upon the state authorities."

—Hamilton.

पुष्क और स्व-पर्याप्त राज्यों के सगठन का समय लद गया। वृहत् उद्योगों के युग का अभ्युदय हुआ। व्यवसाय और आवागमन ने देश के कोने कोने को सम्बद्ध कर दिया। बड़े-बड़े निगमों, कम्पनियों, विश्वयुद्धों और आर्थिक संकटों को सुलझाना राज्य सरकारों के बश की बात नहीं रही। राष्ट्रीय सरकार ही वृहत् पैमाने पर इन समस्याओं और संकटों का सामना कर सकती थी। अतः, शिल्प कला विज्ञान के युग में समुक्त राज्य अमेरिका, जैसे—वृहत् क्षेत्र और जनसंख्या वाले देश के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना अनिवार्य और आवश्यकभावी हो गयी।

(ii) संवैधानिक संशोधन—संवैधानिक संशोधनों (Constitutional Amendments) का भी राष्ट्रीय शक्ति के विकास में पर्याप्त सहयोग रहा है, लेकिन उतना ही नहीं जितनी उम्मीद इससे की जा सकती है। १४ वाँ संशोधन नागरिकता का राष्ट्रीयकरण करता है और राज्या पर अनेक प्रतिबंध लगाता है। १६ वाँ संशोधन राष्ट्रीय सरकार को आय-कर लगाने का अधिकार देता है और इस विधि से धन के विभाजन पर नियंत्रण भी। १५ वाँ और १९ वाँ संशोधन मताधिकार का राष्ट्रीयकरण करते हैं। लेकिन नशाबंदी सम्बन्धी १८ वाँ संशोधन के समाप्त हो जाने के कारण इस विधि को गहरा धक्का लगा है। फिर भी इसने सीमित अंश में संघ-सरकार को शक्ति को बढ़ाया है।

(iii) निहित शक्तियों का सिद्धान्त — सबसे महत्त्वपूर्ण कारण संवैधानिक व्याख्या है, जिसके सम्बन्ध में अन्तिम शब्द सघीय प्राधिकारियों के होते हैं। इसके अन्तर्गत अतर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of implied powers) का विकास हुआ। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन १७९० ई० में राज्य कोष के सचिव हेमिल्टन ने, 'संयुक्त राज्य के बैंक' (Bank of the United States) की स्थापना का प्रस्ताव करते हुए कहा था, जिसका विरोध जैफर्सन ने किया था। इस सिद्धान्त को वैज्ञानिक मायता चीफ जस्टिस मार्शल (१८०३-१८३५) ने प्रदान की। मार्शल ने उदारतापूर्वक संविधान की व्याख्या की, उसने मैकडुल्लोच बनाम मेरीलैंड (McCulloch vs Maryland 1819) नामक मुकदमे में राष्ट्रीय सरकार के प्रदत्त अधिकारों की व्याख्या की तथा अतर्निहित अधिकार के सिद्धान्त को पुष्टि की। मार्शल ने कहा कि निस्सन्देह सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और वे अपनी शक्तियों का अतिक्रमण नहीं कर सकती हैं। लेकिन इन शक्तियों को काय रूप देने के लिए आवश्यक है कि राष्ट्रीय विधायिका सभा को साधन के सम्बन्ध में पर्याप्त क्षेत्राधिकार दिया जाय जिससे कि यह अपने उच्च कर्तव्यों का अधिकतम मात्रा में, जनता की भलाई के पक्ष में पालन कर सके। मार्शल के मत में संघ सरकार में अपनी शक्तियों के प्रयोग के लिए साधन के रूप में अन्य शक्तियाँ भी अतर्निहित हैं। तात्पर्य यह कि संविधान-निर्माताओं ने कांग्रेस को ऐसी समस्त विधियों के निर्माण की शक्ति दी है जो कांग्रेस की शक्तियों, संविधान के उपबन्धों के अनुसार शासन और विभागों या अधिकारियों को शक्तियों को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक और उचित है। संविधान की धारा १ खण्ड ८ की व्याख्या करते हुए उसने बताया कि "उद्देश्य उचित होना चाहिए, उसे संविधान की सीमा के अन्तर्गत होना चाहिए। सब ऐसे सभी उपाय जो उचित हों, ठोस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अपनाये

गये हों, जिसका निषेध न किया गया हो और जो संविधान की शब्दावली तथा भावना के अनुकूल हों, संवैधानिक हैं।”

मार्शल द्वारा प्रतिपादित यह सिद्धांत आज सचमाय है। इतना ही नहीं, सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों के कारण उन दिशाओं और परिस्थितियों में भी इसे लागू किया गया है, जिसकी माशेल ने कल्पना तक न की होगी। इस सिद्धांत के फलस्वरूप राष्ट्रीय सरकार की शक्ति में पर्याप्त वृद्धि हुई है, इसी शक्ति के आधार पर कांग्रेस ने राष्ट्रीय ढंक, रिजर्व बैंक और अर्थ निगमों की स्थापना की है, स्थल, जल तथा वायु मार्गों पर नियन्त्रण किया, तार, टेलीफोन तथा रेडियो सम्बन्धी विधियों का निर्माण किया है, विद्युत्, तेल, आदि के स्थानान्तरण को नियंत्रित किया, विदेशी जासूसों के लिए कठोर दण्ड की व्यवस्था की, वित्त और साख पर नियंत्रण रखने के लिए, राष्ट्रीय पैमानों पर कृषि को नियमित करने के लिए, राष्ट्रीय उद्योग को स्वल्प बनाने के लिए और बेकारी बुढ़ापे में पेंशन आदि की व्यवस्था के लिए, विधियाँ बनायीं। इस प्रकार निहित शक्तियों के सिद्धांत द्वारा केन्द्रीय सरकार की शक्ति में अपार वृद्धि हुई।

(iv) विधेयक और न्यायिक कार्य —संघ-सरकार की प्रत्यायोजित और निहित शक्तियों पर ही आधारित उसकी शक्ति में वृद्धि का अर्थ कारण कांग्रेस द्वारा निमित्त अनगिनत विधियाँ हैं, जिन्हें न्यायालय द्वारा बढ़ावा मिला है। अर्थ, व्यापार, कृषि, श्रम, प्रतिरक्षा, सामाजिक सुरक्षा जैसे क्षेत्रों में कांग्रेस ने नगण्य विधियों से अपना कार्य शुरू किया, लेकिन धीरे धीरे अनुमान और तक पर आधारित प्राधिकार के आधार पर इन क्षेत्रों को अनेकानेक विधियाँ बनाकर नियंत्रित करने लगी। न्यायालयों ने भी अधिकांश संघ के पक्ष में ही अपना नियम दिया है और संघ राज्य के नये सम्बन्ध पर स्वीकृति की मुहर लगायी है।

संघ राज्य-सहकारिता —राष्ट्रीय शक्ति की वृद्धि का अंतिम कारण संघ-राज्य-सहयोग (Federal State Co operation) है। संविधान में परस्पर-सम्बद्ध कार्यों का व्यवधान है, राष्ट्रीय एकता की बढ़ती भावना इसे बढ़ावा देती है, और कभी कभी देशव्यापी प्रामाणिकता (Standardization) के लाभ के कारण यह आवश्यक हो जाता है। इन कारणों के चलते संघ तथा राज्य-सरकारों में पारस्परिक सहयोग पैदा होता है। सहयोग के अनेक रूप हैं। कभी कभी यह ऐच्छिक होता है, जैसे—संघ सरकार द्वारा कृषि, शिक्षा आदि क्षेत्रों में अन्वेषण होने पर राज्य सरकारें भी उसका उपयोग करती हैं। कभी कभी वाशिंगटन से राज्य सरकारों की बेकारी दूर करने नागरिक सुरक्षा की सुव्यवस्था आदि के लिए निवेदन किया जाता है। कभी कभी राज्यों को ऐसी विधियाँ बनाने और उन्हें लागू करने की शक्ति दी जाती है, जिसे वे अपनी शक्ति के अन्तर्गत नहीं कर सकते हैं। कभी कभी संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों को विशेष कार्यों की पूर्ति के लिए अनुदान दिया जाता है।

दूसरी ओर राज्य सरकारों की ओर से भी सहयोग मिलता है। उनके अधिकार राज्य और स्थानीय चुनावों के साथ संघीय चुनावों का भी पुनर्निरीक्षण करते हैं, उनके अधिकारी कति

1 'Let the end be legitimate Let it be within the scope of the Constitution and all means which are appropriate which are plainly adopted to that end, which are not prohibited but consist with the letter and spirit of the are constitutional'

पय सघीय कानूनों को लागू करते हैं, जैसे—सामाजिक और सुरक्षा विधि (Social Security Act), पारिश्रमिक और घटा विधि (Wages and Hours Act) आदि। राज्य-पुलिस सघीय पदाधिकारियों को सहयोग देती है, सघ अनुदान मिलने पर राज्य-सरकारें भी उतना ही खर्च करती हैं।

इस प्रकार सघ और राज्य सरकारों में पर्याप्त सहयोग की वृद्धि हो रही है। आज हेमिस्टन का राष्ट्रीय और राज्य सरकारों की प्रतिद्वन्द्विता सम्बन्धी सिद्धांत गलत सिद्ध हो गया है और एक ऐसे अमरीकी राष्ट्र का जन्म हुआ है जिसमें सघ और राज्यों के हित अधिक सामान्य हैं, और एक है और सामान्य हित के लिए उनमें सहयोग की अधिक सम्भावना है। इस सम्भावना का परिणाम है केन्द्र की शक्ति में वृद्धि। राज्य सरकार धीरे-धीरे अनेक क्षेत्रों में एक सहयोगी सत्ता मात्र रह गयी है। अतः सघ-राज्य सहयोग भी सघीय सर्वोपरिता का कारण है।

निष्कर्ष — यह सही है कि अमरीकी सघ में केन्द्रीय सरकार की शक्ति अत्यधिक बढ़ गयी है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि राज्यों की स्थिति महत्वहीन हो गयी है। सघ सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारों के कार्यों और शक्तियों में वृद्धि हुई है, लेकिन स्थायी और आंतरिक मामलों के सम्बन्ध में ही। तात्पर्य यह है कि केन्द्रीय सरकार की शक्ति में अपार वृद्धि हुई है लेकिन राज्यों की स्वायत्तता और सावधानीमयता भी सुरक्षित है।

६ अमरीकी संघात्मक व्यवस्था के दोष (Shortcomings of American Federation)

अमेरिका में संघात्मक व्यवस्था के १५० वर्षों के जीवन काल में अनेक दोषों का प्रकाश में लाया है —

(i) अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से सन्तोषजनक नहीं है—स्थायी रूप से सन्तोषजनक आधार पर सघ और राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का बँटवारा असम्भव है। शिल्प कला विज्ञान का विकास तथा आर्थिक, सामाजिक और राजनैतिक परिवर्तनों के चलते शासन की समस्याओं में परिवर्तन हो जाता है। फलस्वरूप जन-सेवाओं के उत्तरदायित्व को पुनः निश्चित करना अनिश्चित होता है। यदि संविधान में परिवर्तन के तरीके कठोर हुए तो कठिनाई पैदा हो जाती है। अमेरिका में भी समय के विकास के साथ अनेक राज्य विषय सघों के कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत आ गये। लेकिन सघ सरकार को उन विषयों पर कार्य करना कठिन हो गया। शिशु-श्रम के दोषों को दूर करने का सघ सरकार ने तीन बार प्रयास किया, लेकिन १९३८ ई० के पारिश्रमिक और घटा विधि (wage and Hours law, 1938) के प्रयास को अवैध घोषित कर दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा संविधान के उदारतापूर्ण निर्वचन के फलस्वरूप यह दोष दूर हो गया है।

(ii) अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध —द्वितीय, अधिकार के विभाजन के फलस्वरूप संकट-कालों में तुरत निणय लेने में देरी और अवरोध पैदा हो जाता है। युद्ध और आर्थिक संकटों के समय में अमेरिका का पारस्परिक विरोध और एकता के अभाव का सामना करना पड़ा है। १९३० ई० के आर्थिक संकट-काल में शासन की निश्चितता का प्रमुख कारण

आपसी मतभेद ही था। विश्व-युद्धों के समय राष्ट्रीय भावना की जागृतता के कारण यह क्षेत्र बहुत कुछ दूर हो जाता है।

(iii) विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय — सघात्मक व्यवस्था में कानूनों की एकरूपता के अभाव के कारण सदा गड़बड़ घाटाला का भय रहता है। इसके अतिरिक्त द्विस्तरीय शासन-व्यवस्था के कारण अधिक व्यय हो जाता है। विधियों की एकरूपता की ओर सतत प्रयास किया है। लेकिन अधिक सफलता न मिल सकी है, क्योंकि राज्य विधियों में अल्पधिक विभिन्नता है।

इन दोषों के उपरांत भी अमरीकी सघ ने १५० वर्षों की आघो और तूफानों को झेला है और आज यह सफल तथा आदर्श में समझा जाता है।

७ तुलनात्मक अध्ययन

(Comparative Study)

सयुक्त राज्य अमेरिका के अतिरिक्त अन्य देशों में भी सघात्मक व्यवस्था को अपनाया गया है। भारत, रूस, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया आदि देशों के संविधान सघीय संविधान के उदाहरण हैं। ये सघ राज्य अमरीकी सघ से बहुत प्रभावित हुए हैं, लेकिन उसका हूब हू नकल नहीं है। अतः इन सभी सघीय व्यवस्थाओं से उसका तुलनात्मक अध्ययन रुचिकर तथा ज्ञान वर्द्धक होगा।

(i) उद्देश्य की दृष्टि से — विभिन्न देशों में सघों का निर्माण विभिन्न उद्देश्यों (Purposes) को ध्यान में रखते हुए किया गया है, यद्यपि मौलिक उद्देश्य एक ही है। सघों का निर्माण, वैदेशिक सम्बन्ध, राष्ट्रीय सुरक्षा आदि सामान्य हितों का देख-भाल राष्ट्रीय एकता की सुदृढ़ता के लिए तथा बड़े पैमाने पर राष्ट्रव्यापी आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक समस्याओं की निधि के लिए किया जाता है। अमरीकी संविधान में सघ राज्य को स्थापना का प्रमुख कारण राष्ट्रीय एकरूपता को प्राप्त करना तथा संकटकारी स्थिति का सामना करना था। इसके अतिरिक्त भाषा, जातियों तथा समस्याओं की विभिन्नता भी इसके कारण थे। भारतीय संघ की स्थापना के पीछे उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का प्रमुख हाथ था। ब्रिटिश शासनकाल से ही देश विभिन्न प्रांतों में विभक्त था, १८३५ ई० के अधिनियम के द्वारा सघीय व्यवस्था की स्थापना की जा चुकी थी और देशों के सम्मिलन के लिए सघीय व्यवस्था ही उपयुक्त थी। फिर भाषा, जाति, संस्कृति आदि की विभिन्नता भी वक्त मान थी। सोवियत सघ की स्थापना के पीछे राष्ट्रीयताओं की समस्या (Problem of Nationalities) का प्रमुख हाथ था। यद्यपि साम्यवादी नेता एकात्मक शासन-व्यवस्था तथा शक्तिशाली केन्द्र के पक्ष में थे और सघ-राज्य का अविवेकपूर्ण आदर्श (Babbitt Ideal) मानते थे, फिर भी विभिन्न राष्ट्रीयताओं को पृथक् पृथक् सांस्कृतिक समस्याओं की सुलझाने के लिए सघीय व्यवस्था की ही खपाया गया। स्विट्जरलैंड में सघीय राज्य की स्थापना के प्रमुख कारण अमेरिका के समान भाषा, जाति, संस्कृति आदि की अनेकरूपता तथा फ्रेंच और स्पेन के साम्राज्यवादों प्रभाव तथा आर्थिक संकट से बचने का साधन है।

(ii) संघ-निर्माण की दृष्टि से —संघ निर्माण के साधारणतः दो तरीके हैं—सम्मिलन (Integration) और पृथक्करण (Disintegration)। प्रथम प्रक्रिया के अनुसार स्वतंत्र राज्य स्वेच्छा से कतिपय सामान्य हितों की पूर्ति के लिए संघ का निर्माण करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य को तोड़कर स्वतंत्र इकाइयों का निर्माण किया जाता है और कुछ विषयों में उन्हें स्वतंत्र अधिकार दे दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका संघ निर्माण के पूर्व संयुक्त राज्य में १३ स्वतंत्र राज्य थे, जिनको एक राज्यमण्डल (Confederation) था। इन्हीं राज्यों ने १७८७ में सगठित होकर संघ का निर्माण किया। अमेरिका की तरह स्विट्जरलैंड में भी संघ निर्माण से पूर्व राज्य मण्डल (Confederation) था। स्विट्जरलैंड का संघ भी सम्मिलन की प्रक्रिया का परिणाम था। दोनों देशों में संघ एकात्मक राज्यों की स्वेच्छा के परिणाम हैं। सोवियत संघ के विषय में संविधान की धारा १३ में कहा गया है कि यह सोवियत समाजवादी गणराज्यों के स्वेच्छित सम्मिलन के आधार पर बना है। भारतीय संघ का निर्माण राज्यों के सम्मिलन एवं पृथक्करण के सिद्धांत के आधार पर हुआ है। विभिन्न देशों राज्य भारत संघ में सम्मिलन की प्रक्रिया के द्वारा सम्मिलित हुए हैं। परन्तु भारत ब्रिटिश शासन काल में १९३५ ई० के भारत-शासन अधिनियम के पूर्व एकात्मक राज्य था, जिसमें अनेक प्रांत थे। ये प्रांत संघ में पृथक्करण के आधार पर सम्मिलित हुए।

(iii) अधिकार विभाजन की दृष्टि से —संघीय संविधान में शक्ति-वितरण (Distribution of powers) की दो प्रमुख विधियाँ हैं। प्रथम, संविधान में केन्द्र की शक्तियाँ उल्लिखित रहती हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) राज्य सरकार को प्राप्त हो जाती हैं। द्वितीय, राज्य की शक्तियाँ संविधान द्वारा निर्धारित रहती हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दे दी जाती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रथम पद्धति को अपनाया गया है। सोवियत संघ और स्विट्जरलैंड में भी इसी प्रक्रिया को प्रश्रय दिया गया है। इन देशों में अवशिष्ट शक्तियों को राज्य-सरकारों को सौंप दिया गया है। कनाडा की तरह भारत में द्वितीय रीति को अपनाया गया है। संविधान में संघ और राज्य की शक्तियाँ केन्द्रीय सूची (Central List) और राज्य सूची (State List) में उल्लिखित हैं। एक तीसरी सूची भी है, समवर्ती सूची (Concurrent List), जिस पर दोनों सरकारों का समान अधिकार है, लेकिन अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दी गयी हैं।

(iv) एककों का संविधान —सभी संघों और राज्यों के सम्बन्ध में पर्याप्त अंतर है। संघीय इकाइयों (units) की स्थिति में समानताएँ कम और अन्तर अधिक हैं। अमेरिका और स्विट्जरलैंड में एककों का अपना पृथक् संविधान है। संयुक्त-राज्य अमेरिका में राज्यों का अपना अपना लिखित संविधान है, जिसे निर्मित और उन्मूलन करने की उन्हें पूर्ण स्वतंत्रता है। वे उसमें इच्छानुसार संशोधन एवं परिवर्तन कर सकते हैं, लेकिन उनपर दो प्रतिबंध—संविधान गणतन्त्रात्मक होना चाहिए तथा उसे संघीय विधियों के प्रतिभूत नहीं होना चाहिए। स्विट्जरलैंड में भी कैंटों को निजी संविधान है लेकिन इस सम्बन्ध में उनपर तीन प्रतिबंध हैं। यमरीबी प्रतिबंधों के अतिरिक्त तीसरा प्रतिबंध है—कैंटों का संविधान जनता द्वारा स्वीकृत तथा संघीय होना चाहिए। सोवियत संघ में एककों का पृथक् संविधान नहीं है। भारत में भी, जम्मू और कश्मीर को छोड़कर इस की-सी स्थिति है।

(v) नया राज्य-निर्माण और सीमा-परिवर्तन —संयुक्त राज्य अमेरिका के वतमान एककों की सीमाओं में परिवर्तन करने अथवा किसी राज्य के क्षेत्र में नया राज्य बनाने का अधिकार अमेरिकी कांग्रेस को प्राप्त नहीं है। इसके लिए सम्बन्धित राज्य अथवा राज्यों की स्वीकृति प्राप्त करना अनिवार्य है। इसी प्रकार स्विट्जरलैंड में भी एकको की सीमा में परिवर्तन करने का अधिकार सघ को नहीं है, एकको की स्वीकृति आवश्यक है। इसके विपरीत भारतीय संसद् राज्यों की इच्छा के अभाव में भी उनकी सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है, नवीन राज्यों का निर्माण कर सकती है, और किसी राज्य का अस्तित्व मिटा सकती है। सोवियत सघ में भी सघीय सरकार को ही यह अधिकार प्राप्त है।

(vi) एकको की समानता :—संयुक्त-राज्य अमेरिका में एकको की समानता (Equality of the Units) प्राप्त है। सभी राज्य समस्तरीय हैं। सिनेट में प्रत्येक राज्य को दो सदस्य भेजने का अधिकार है। स्विस सघीय व्यवस्था में भी एकको की समानता के सिद्धांत पर स्वीकार किया गया है, लेकिन उनकी दो श्रेणियाँ हैं—पूर्ण कंटन और अर्द्ध-कंटन। विधानमंडल के उच्च सदनों में एकको को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है—कंटन दो और अर्द्ध कंटन एक। भारत में भी राज्य समस्तरीय हैं। यहाँ दो तरह की इकाइयाँ हैं। राज्य और केंद्र प्रशासित क्षेत्र। जबकि अमेरिका में राज्यों को सघीय उच्च सदन में समानता के सिद्धांत के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता है, भारत में सघीय उच्च सदन में समानता के आधार पर नहीं प्रत्युत जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है। सोवियत सघ में एककों की पाँच श्रेणियाँ हैं और सघीय उच्च सदन में प्रत्येक श्रेणी का प्रतिनिधित्व पृथक्-पृथक् तथा निश्चित है।

(vii) संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परिवर्तनशीलता —सभी सघ राज्यों के संविधान लिखित हैं। लेकिन सर्वोच्चता और परिवर्तनशीलता में भिन्नता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संविधान की सर्वोच्चता के सिद्धांत को अपनाया गया है। स्विट्जरलैंड में विधायिका की सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है। भारत में दोनों का सामंजस्य है—संविधान की सर्वोच्चता तथा संसदीय सर्वोच्चता का समन्वय किया गया है। सोवियत सघ में संविधान सर्वोच्च नहीं है क्योंकि वह साम्यवादी दल का एक राजनीतिक कार्य-साधक (Political Expedient) मात्र है। जहाँ तक संविधान की परिवर्तनशीलता का प्रश्न है, संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड के संविधान दुष्परिवर्तनशील संविधान की श्रेणी में आते हैं, क्योंकि अमेरिका में तीन-चौथाई राज्यों की विधायिका सभाओं या कन्वेंशन द्वारा और स्विट्जरलैंड में जनमत संग्रह (Referendum) द्वारा अनुसमर्थन आवश्यक है। भारत का संविधान नाम्य और अनाम्यता का अल्प संमिश्रण है। सोवियत सघ का संविधान नाम्य है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत द्वि बहुमत से इसमें संशोधन कर सकती है।

(viii) स्वतन्त्र न्यायपालिका —अधिकारों के बँटवारे के कारण सघ और राज्य सरकारों में झगडा पैदा होने तथा अधिकार क्षेत्रों के अतिक्रमण का भय सदा बना रहता है। इस लिए झगडों का निरायण करने के लिए तथा संविधान के संरक्षण के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका की आवश्यकता होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयको तथा कार्यकारिणी के कामों की

सर्वसाम्यता के परोक्ष के लिए सर्वोच्च न्यायालय है। भारत में सीमित रूप में सर्वोच्च न्यायालय को 'यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त है। स्विट्जरलैंड और सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(ix) द्वैध शासन व्यवस्था — जहाँ तक दोहरी शासन प्रणाली का प्रश्न है, संयुक्त राज्य अमेरिका एक आदर्श संघ राज्य है। वहाँ दोहरी नागरिकता, दोहरी न्यायपालिका तथा दोहरी प्रशासन-यंत्र है। स्विट्जरलैंड में नागरिकता, न्यायपालिका और प्रशासन-यंत्रों के सम्बन्ध में द्वैध व्यवस्था (Dual System) है। सोवियत संघ में पृथक् पृथक् व्यवस्थाएँ हैं, लेकिन साम्यवादी दल की केन्द्रीभूत स्थिति के कारण ये महत्त्वहीन हैं। भारत में राष्ट्रीय एकता और एकरूपता के उद्देश्य से एक नागरिकता तथा एक न्यायपालिका का व्यवधान है।

निष्कर्ष — भारत में संयुक्त राज्य अमेरिका का संघ हुल्डेन के शब्दों में, एक आदर्श संघीय व्यवस्था (a true federal model) है। वहाँ राष्ट्रीय एकता और सुरक्षा राज्यों की स्वतंत्रता और सार्वभौमिकता पर समान रूप से जोर दिया है। फिर भी केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति इतनी प्रबल है कि बहुत-से लोगों को राज्यों की स्वायत्तता की समाप्ति का भय होने लगता है। स्विट्जरलैंड में भी संघ की शक्तियों में अपार वृद्धि हो रही है, जिसके चलते एपरेड ने यह भय व्यक्त किया है कि 'कॉन्टन धीरे धीरे प्रभुत्व सम्पन्न राज्य नहीं रह जायेंगे और वे केन्द्रीय सरकार की आज्ञाओं के पालन करनेवाले प्रशासकीय जिलों के सदृश हो जायेंगे।'¹ भारत में तो संविधान द्वारा ही ऐसी व्यवस्था की गयी है कि केन्द्र का ही शक्तिशाली रहें और राज्यों को सार्वभौमिकता पर केन्द्र का नियंत्रण रहे। इसे स्वयंभू संघ (Sugeneris federation) कहा गया है। सोवियत संघ में एक-दलीय प्रथा के कारण इकाइयों की स्थिति नगण्य है, उन्हें राजनीतिक स्वायत्तता प्राप्त है। इसलिए विद्वानों ने सोवियत रूस की सघात्मकता को सदिग्ध बतलाया है। आंग और जिंक ने कहा है कि 'घरतुत यह व्यवस्था किसी भी अर्थ में सघात्मक नहीं है।'²

सारांश

अमेरिका में संघात्मक व्यवस्था को अर्पण करने जाने के अनेक कारण थे। संघ निर्माण सम्मेलन की प्रक्रिया को बड़ा अपनाया गया। अमेरिकी संविधान में संघ के सभी लक्षण पाये जाते हैं, जैसा—द्वैध शासन-व्यवस्था, शक्तियों का विवरण, संविधान की सर्वोच्चता तथा स्वतंत्र न्यायपालिका।

1 'The Cantons will gradually cease to be sovereign states at all and become simple district administration carrying out the behests of the federal authority'

2 "In point of fact the system is not federal in any ultimate sense at all"

अमरीका सभ में अधिकार-विभाजन के सम्बन्ध में तीन आधारभूत तथ्य उल्लेखनीय हैं। प्रथम, सभ-सरकार को सिर्फ़ वे शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो प्रत्यायोजित या निहित हैं। द्वितीय, राज्य सरकारों की शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित नहीं हैं। लेकिन वे मौलिक, अन्तर्गत और मुख्यतः अपरिभाषित हैं। तृतीय, किसी भी सरकार को असीमित शक्ति प्राप्त नहीं है।

राष्ट्रीय शक्तियों में वृद्धि अमरीकी संविधान की एक मुख्य विशेषता है। इसके अनेक कारण हैं, जैसे-आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन, सांघानिक संशोधन, निहित शक्तियों का सिद्धांत, विधेयक और न्यायिक कार्य और सभ राज्य-सहकारिता।

अमरीकी साघात्मक व्यवस्था में अनेक दोष पाये जाते हैं। अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से सन्तोषजनक नहीं है। अधिकारों के विभाजन से देरी और अग्रोध पैदा होता है। विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय, अग्र त्रटियाँ हैं।

प्रश्न

- 1 Critically examine the federal features of the constitution of the U S A (B U. 1961 S)

(अमरीकी संविधान की साघात्मक विशेषताओं का वर्णन करें।)

- 2 What are the elements of a federation How far these elements are found in the American constitution ?

(सभ-राज्य के कौन-कौन तत्त्व अमरीकी संविधान में कहाँ तक विद्यमान हैं ?)

- 3 Account for the adoption of federal system in the U S A

(संयुक्त-राज्य अमेरिका में सघीय व्यवस्था के अपनाये जाने के कारण बताइये।)

- 4 Describe the system by which powers have been divided between the federal Government and state Government in the U S A

(अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार तथा राज्य-सरकारों के बीच शक्ति विभाजन की पद्धति का वर्णन करें।)

- 5 Compare and contrast the relations between the Central Government and the constituent units in the federal systems of the U S, A, U S S R and Switzerland

(अमरीकी, सोवियत रूस और स्विट्जरलैंड के सघी तथा सघीय इकाइयों के बीच के सम्बन्ध का तुलनात्मक विवेचन करें।)

- 6 "The history of the relations between states and union is one of practically uninterrupted growth of federal at the expense of state powers" Explain

(“राज्यों तथा संघ के बीच के सम्बन्ध का इतिहास राज्य-शक्तियों को सभ द्वारा हड़पने का इतिहास है।” इस कथन को विवेचन करें।)

- 7 "We do no longer live under a genuine federal Government in the limited states"—(Griffith) Explain
 ("संयुक्त राज्य अमेरिका में अब हम सच्ची संघीय सरकार के अन्तर्गत नहीं रहते।" इस कथन की समीक्षा करें।)
- 8 Analyse the main features of the American federal system and show how far they have been modified by the principle of checks and balances? (M U 1963 A)
 (अमरीकी संघात्मक व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिये। 'अवरोध एवं सतुलन' के सिद्धान्त का इस पर क्या प्रभाव है ?)
- 9 Compare and contrast the Swiss with the American federation (Vikram U B A (Part II), (1962)
 (स्विट्जरलैंड के संघ-शासन की अमरीकी संघ-शासन से तुलना कीजिये और उनका भेद समझाइये।)

"And yet the principle of the separation of powers is indeed a primary feature of American Government and is constantly made manifest in the practices of Government and politics" —Beard

शक्तियों का पृथक्करण (Separation of Powers)

शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त—शासन शक्ति विभाजन के रूप, सरकार के तीन अंग वाला सिद्धांत, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का अर्थ, कतिपय मान्यताएँ, इतिहास ।

शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का अमेरिका में प्रयोग—

१८ वीं सदी में सिद्धांत का प्रभाव, अवरोध और संतुलन, अधिकारों का हस्तांतरण ।

अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण की आलोचना—

कोई-न-कोई शासनांग अधिक प्रभावशाली, नेतृत्व की कमी, सहयोग तथा समन्वय की कमी, अवरोध और संतुलन के दोष, निष्कर्ष ।

अन्य देशों के साथ तुलना—

इंग्लैंड से तुलना, फ्रांस से तुलना, भारत से तुलना, स्विट्जरलैंड से तुलना, सोवियत संघ से तुलना ।

१ शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers)

शासन शक्ति विभाजन के रूप —शासन शक्ति विभाजन के दो रूप हैं—(१) सम तलतीय विभाजन (Horizontal division) एवं (२) समन्वय विभाजन (Vertical division)

sion)। प्रथम विभाजन के अनुसार शासन का अनेक स्तरों में बँटवारा होता है, जैसे—राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय सरकारें। यह शासन में केन्द्रीयकरण और स्थानीय स्वायत्तता का प्रश्न पैदा करता है। द्वितीय विभाजन के अनुसार प्रत्येक स्तर पर शासन के कार्य के आधार पर बँटवारा होता है। यह शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को जन्म देता है।

सरकार के तीन अंगवाला सिद्धान्त —सामान्यतः सरकार के कार्यों को प्रत्येक स्तर पर तीन भागों में बाँटा जाता है—प्रशासकीय कार्य (Executive Functions), वैधानिक कार्य (Legislative Functions) और न्यायिक कार्य (Judicial Functions)। विधि का निर्माण करना और उन्हें प्रवर्तित करना वैधानिक कार्य है, विधियों को कार्यान्वित करना प्रशासकीय कार्य है और विधियों तथा प्रशासन कार्यों की व्याख्या करना न्यायिक कार्य है। इन तीनों कार्यों को सरकार के तीन विभाग सम्पादित करते हैं—विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और न्यायपालिका (Judiciary)।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ —सरकार के ये तीनों अंग समुक्त या पृथक् रह सकते हैं। ससदात्मक पद्धति के अन्तर्गत तीनों अंगों का सम्बन्ध रहता है, विधानपालिका के द्रोम निकाय होती है, जिसके अन्तर्गत न्यायपालिका और कार्यपालिका कार्य करती है। अधिनायकवाद के अन्तर्गत कार्यपालिका का सर्वोच्च स्थान रहता है तथा अन्य अंग उसकी शाखा के रूप में कार्य करते हैं। लेकिन ऐसी भी शासन व्यवस्था हो सकती है, जिसमें तीनों अंग एक-दूसरे से पृथक् हों, एक अंग दूसरे के अधीन न हो, प्रत्येक अंग को अपनी शक्ति हो, जिसका प्रयोग दूसरे अंग को नियंत्रित और सन्तुलित करता है। शासन संगठन के इस रूप को शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त कहते हैं।

कतिपय मान्यताएँ — इस सिद्धान्त की मान्यता (assumption) यह है कि (१) किसी भी विभाग के उचित कार्यों को कोई दूसरा विभाग सम्पादित नहीं करे, (२) कोई भी विभाग अपने उचित कार्यों को दूसरे विभाग को प्रदान (delegate) नहीं करे तथा (३) कोई भी विभाग अन्य विभाग के कार्यों या अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं करे।

इतिहास—मोंटेस्क्यू, अररतू, पोलिवियस, हैरिंगटन, लॉक आदि राजनीतिक विचारकों के नाम इस सिद्धान्त के प्रतिपादकों में आते हैं। १८ वीं सदी में यह सिद्धान्त व्यापक नहीं हो सका। इसे स्पष्ट रूप से प्रतिपादन करने तथा पूर्ण प्रभावशाली बनाने का श्रेय फ्रांसीसी लेखक मोंटेस्क्यू (Montesquieu) को है। उसने अपनी पुस्तक 'दी स्पिरिट ऑफ लॉ' (The Spirit of Law) में इस सिद्धान्त को विस्तारपूर्वक चर्चा की और बताया कि "जब विधानपालिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या व्यक्ति समूह के हाथ में केन्द्रित होती हैं, किसी भी प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं होती, क्योंकि यह भय बना रहता है कि कहीं राजा या विधानपालिका मनमाने कानून पास करके उसको मनमाने ढंग से लागू न करने लगे। यदि न्यायाधीश की शक्तियों को विधानपालिका और कार्यपालिका की

शक्तियों से पृथक नहीं किया जाता, नागरिकों को स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो सकती। यदि न्यायपालिका और विधानपालिका की शक्तियाँ सम्मिलित हैं, तो प्रजा के जीवन और स्वतन्त्रता पर स्वेच्छाचारी नियन्त्रण होगा, क्योंकि इस दशा में न्यायाधीश विधि निर्माता भी होगा। यदि न्यायपालिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ सम्मिलित हैं, तो न्यायाधीश पूर्णरूप से आततायी बन सकता है। यदि एक ही व्यक्ति या व्यक्ति-समूह कुलीन हो, साधारण कानून बनाने और फौजदारी करने और तीनों कार्यों को स्वयं करने लगे तो प्रत्येक वस्तु का अन्त हो जायगा।¹ मांटेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित सिद्धांत का अनुमोदन ब्रिटिश यायायशास्त्र वेत्ता ब्लेकस्टोन ने किया और बताया कि "सभी प्रकार की जातिम सरकारों में कानून बनाने और लागू करने का अधिकार एक व्यक्ति या व्यक्तियों के एक ही निकाय के हाथों में होता है और जब भी दोनों शक्तियाँ एक साथ मिलती हैं, सार्वजनिक स्वतन्त्रता नहीं हो सकती।"²

२. शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का अमेरिका में प्रयोग

(Adoption of the Principle in America)

१८ वीं सदी में सिद्धान्त का प्रभाव — १८वीं शताब्दी में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का व्यापक प्रभाव पड़ा। यह राजनीति का एक धार्मिक सिद्धांत (Gospel) बन गया। फ्रांस में राज्यक्रांति (१७८९) ने इसे प्रोत्साहित किया। संविधान का इसे अनिवार्य सिद्धांत घोषित किया गया। १७९१ ई० के संविधान में इस सिद्धांत का पूर्णतः पालन किया गया। अमेरिका में इस सिद्धांत का सर्वाधिक प्रभाव पड़ा। उपनिवेशों के राजनीतिको ने लॉक और मांटेस्क्यू लेखों का गहरा अध्ययन किया था। वे इस सिद्धांत को अधिनायकवाद से सुरक्षा का साधन मानते थे। अतः क्रांति काल (१७८७) के सभी राज्य संविधानों में इसे अपनाया

1 "When legislative and executive powers united in the same person or in the same body of magistrates, there can be no liberty because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws to execute them in a tyrannical manner. Again, there is no liberty if the judicial power is not to be separated from the legislative and executive. There would be an end of everything when the same man or the same body is to exercise those powers that of enacting laws, that of executing public resolutions and of trying the cases of individuals."

—Montesquieu

2 "In all tyrannical Governments the right of making and of enforcing the law is vested in one and the same man or in the same body of the men and, wherever these two powers are united together there can be public liberty"

—Blackstone

गया। मेसाचुसेट्स के संविधान में इसका आदर्श उदाहरण मिलता है—'इस राष्ट्रमण्डल की सरकार में विधानपालिका कभी भी कार्यपालिका और न्यायपालिका शक्तियों या दोनो में किसी का भी उपयोग नहीं करेगी, कार्यपालिका कभी भी विधानपालिका और न्यायपालिका शक्तियाँ या दोनों में किसी का भी प्रयोग नहीं करेगी, न्यायपालिका कभी भी विधानपालिका और कार्यपालिका शक्तियाँ या दोनो में किसी का भी व्यवहार नहीं करेगी फरास्वरूप यह विधि की सरकार होगी, मनुष्यों की नहीं।'¹ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माण में भी इस सिद्धांत के प्रबल समर्थक थे। मेडिसन ने इस सिद्धांत का समर्थन करते हुए बताया था कि "व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियों के एक ही साथ में केन्द्रीकरण के वास्तविक रूप को हम खेच्छाचारी निरक्षुशता की परिभाषा कह सकते हैं।"² जेफर्सन ने बताया था कि "अमेरिका निवासियों ने सरकार के विभिन्न विभागों की शक्तियों के पृथक्करण एवं सतुलन के लिए स्वतंत्र युद्ध किया।"³ अतः अमेरिकी संविधान के निर्माताओं ने मनुष्यों के शासन के स्थान पर विधि के शासन की स्थापना करने के उद्देश्य से शक्ति पृथक्करण को अपनाया ही आवश्यक समझा और उसे संविधान का आधारभूत सिद्धांत बनाया।

मेसाचुसेट्स के संविधान के प्रतिकूल १७८६ ई० के राष्ट्रीय संविधान में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का स्पष्ट शब्दों में उल्लेख नहीं किया गया है। फिर भी, यह सिद्धांत संविधान के शब्दों में अप्रत्यक्ष रूप से व्याप्त है। कार्यपालिका, विधानपालिका एवं न्यायपालिका से सम्बद्ध तीनों अनुच्छेदों के प्रथम वाक्य में निहित है। प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय अनुच्छेद क्रमशः निम्न-लिखित वाक्य में शुरू होते हैं —

(क) 'समस्त प्रदत्त विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित होंगी।' (प्रथम अनुच्छेद)

1 'In the Government of the commonwealth the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them to the end that it may be a Government of laws and not of men'

—*The Constitution of Massachusetts*

2 'The accumulation of all powers, legislative, executive and judiciary in the same hands whether of one a few or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective may justly be pronounced the definition of tyranny'

—*Madison*

3 "An elective despotism is not what we fought for, but one in which the powers of Government should be so divided and balanced that no one could transcend the legal limits without being effectively checked and restrained by the others

Jefferson

(ख) "कायपालिका-शक्ति राष्ट्रपति में निहित होगी।" (द्वितीय अनुच्छेद)

(ग) "न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा उन अधीनस्थ न्यायालयों में जिनको कांग्रेस समय समय पर स्थापित करेगी, में निहित होगी।" (तृतीय अनुच्छेद)'

इस प्रकार सरकार के तीनों अंगों तथा उनके कार्यों को पृथक्-पृथक् अनुच्छेदों में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का संवैधानिक आधार प्रदान करता है। संघीय सरकार के तीन अंगों की तीन सर्वोच्च सत्ताएँ—कांग्रेस, राष्ट्रपति और सर्वोच्च न्यायालय हैं। कांग्रेस विधि का निर्माण करती, राष्ट्रपति विधियाँ को लागू करता, और सर्वोच्च न्यायालय उनकी संवैधानिकता का परीक्षण करता। इस प्रकार तीनों विभागों के कार्य एवं अधिकार क्षेत्र पूर्व निर्धारित हैं। कोई विभाग दूसरे विभाग के कार्यों को सम्पादित नहीं कर सकता है। एक विभाग अपनी शक्ति को दूसरे विभाग को प्रत्यायोजित (Delegate) अथवा हस्तांतरित (Transfer) नहीं कर सकता है। तीनों विभाग अपने-अपने क्षेत्र में सप्रभु तथा स्वतंत्र हैं और एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। विधानपालिका कायपालिका की कार्यविधि में हस्तक्षेप नहीं कर सकती और न वह कायपालिका को किसी विधि को लागू करने से लिए विवश कर सकती है। कार्यपालिका भी विधानपालिका का किसी विशेष प्रकार की विधि बनाने के लिए विवश नहीं कर सकती है। इसके विपरीत इंग्लैंड, भारत आदि सासदोय प्रणाली के देशों में विधानपालिका और कायपालिका में अभिन्न सम्बन्ध है। कायपालिका विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी है। न्यायपालिका की स्वतंत्रता कुछ हद तक मौजूद है। अतः में, फाइजर के शब्दों में, "अमरीकी संविधान शक्ति विभाजन का विवेकपूर्ण तथा वृहत् प्रयास है। आज के संसार में इस सिद्धान्त का अनुसरण करनेवाली सबसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है।"

अवरोध और सतुलन

(Checks and Balances)

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का एक उपसिद्धांत है—अवरोध और सतुलन का सिद्धांत। यह सिद्धांत शक्ति-विभाजन को व्यावहारिक रूप देता है। शासन के तीनों अंगों का आमूल पृथक्करण सम्भव नहीं है, क्योंकि पृथक्करण की कठोरता, सुगम प्रशासन का अंत कर दे यह भी समभव नहीं है। कहा भी जाता है, "शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण न तो उचित

- 1 (a) All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States (Art I)
- (b) "The executive Powers shall be vested in President of the United States (Art II)
- (c) "The judicial powers shall be vested in one Supreme Court and in such inferior courts as Congress may from time to time ordain and establish" (Art III)

ही है, न व्यावहारिक ही।¹ मेडिसन ने कहा भी था कि "एक भी ऐसा उदाहरण नहीं है जिसमें शासन के विभिन्न अंगों को पूर्णतः पृथक् और विशिष्ट रखा गया हो।"² इसके अतिरिक्त सविधान निर्माता इस तथ्य से भी ध्वगत थे कि शक्ति का के द्रोयकरण स्वतः प्रता का निषेध है। अतः यह आवश्यक था कि प्रत्येक विभाग के ऊपर उचित मात्रा में नियंत्रण रखे जिनके पारस्परिक अवरोधों के कारण एक सतुलन स्थापित हो सके। हैमिल्टन ने कहा था कि "शक्ति के दुरुपयोग को रोकने के लिए यह आवश्यक है कि एक शक्ति दूसरी शक्ति को नियंत्रित करे।"³ इसके लिए आवश्यक था कि प्रत्येक विभाग को स्वतन्त्र तथा सावधोम अधिकार-पत्र दिया जाय, लेकिन दूसरे विभाग को भी उसमें हस्तक्षेप की शक्ति वहाँ तक दी जाय, जहाँ तक अधिकार के दुरुपयोग को रोकने की शक्ति आवश्यक हो। इन्हीं कारणों के फलस्वरूप सविधान निर्माताओं ने 'अवरोध और सन्तुलन' (Checks and Balances) के सिद्धांत को अपनाया। अनेक लेखकों ने इसे सिर्फ शक्ति सन्तुलन (Balance of power) की सजा दी है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान में अवरोध और सतुलन के सिद्धांत के कतिपय प्रमुख उदाहरण निम्नलिखित हैं—

(क) कांग्रेस एकमात्र विधि निर्मात्री शक्ति है। लेकिन वह विधि निर्माण के लिए कांग्रेस के दोनों सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता, राष्ट्रपति के विशेषाधिकार (Veto power) और 'यायालयों के 'यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के द्वारा नियंत्रित होती है।

(ख) राष्ट्रपति में अनेक शक्तियाँ सतुलित होती हैं, जैसे—वह कानून नहीं बना सकता है, कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि के अनुसार ही वह धन-व्यय कर सकता है, कांग्रेस उसके वीटो को रद्द कर सकती है कांग्रेस महाभियोग (Impeachment) द्वारा उसे पदच्युत कर सकती है, सधियों और उच्च न्यायिकियों की स्वीकृति सिनेट द्वारा मिलनी चाहिए और 'यायालय 'यायिक पुनर्विलोकन द्वारा उसके कार्यों का निबन्धन करती है।

(ग) 'यायपालिका में सम्पूर्ण 'यायिक शक्तियाँ निहित हैं। लेकिन विधायिका के सशोधन के अधिकार, सिनेट के परामर्श से राष्ट्रपति द्वारा 'यायाधीशों को नियुक्त करने का अधिकार, 'यायाधीशों की विधायिका द्वारा महाभियोग द्वारा पदच्युत करने के अधिकार और कांग्रेस के सर्वोच्च 'यायालय तथा निम्न 'यायालयों के आचार तथा अपीलिय क्षेत्र की निर्धारित और सीमित करने के अधिकार द्वारा 'यायपालिका को नियंत्रित किया जाता है।

1 "The complete separation of powers is neither practicable, nor desirable

2 "There is not a single instance in which the several departments of power have been kept absolutely separate and distinct" —Madison

3 "If the power is not to be abused, then it is necessary in the nature of things that power be made a check to power" —Hamilton

इस प्रकार मयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने शक्ति विभाजन के दोषों को दूर करने के लिए अवरोधों और सतुलनों की पद्धति अपनायी है। ग्राइस का कहना है कि "शक्ति का मूल स्रोत जनता का प्रभुत्व है, जो सदा भरा हुआ और अपने गहरे स्रोत से पानी लेता हुआ बहता है। इसके पश्चात् यह अनेक नहरों में बांटा जाता है। प्रत्येक नहर इतनी कुशलता से चनायी गयी और तटबन्धों से बंधी हुई है कि पानी ऊपर से नहीं निकल सकता। न्यायिक जाग्रत हाथ किनारे के उस स्थान पर मरम्मत करने के लिए तत्पर रहता है, जहाँ से धारा के टूट जाने का भय रहता है।"¹

अधिकारों का हस्तांतरण (Delegation of Powers)

अधिकारों के पृथक्करण सिद्धांत का एक तत्त्व यह भी है कि कोई विभाग अपना सर्वोच्च कार्य दूसरे विभाग को नहीं सौंप सकता है। यह प्रश्न सबसे अधिक विधान सम्बन्धी अधिकार के हस्तांतरण के सम्बन्ध में उठता है। कांग्रेस अपने विधान बनाने के साथ ही अधिकार को राष्ट्रपति या कार्यकारिणी के अन्य सदस्य को नहीं सौंप सकती। १९३५ ई० में इसी तक के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने 'राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्जीवन अधिनियम' (National Industrial Recovery Act) को अवैध घोषित किया। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि किसी भी रूप में इस अधिकार को प्रदान नहीं किया जा सकता। कार्यकारिणी के अधिकारों को कानून लागू करने में स्वविवेक का अधिकार देना होगा तथा कुछ कार्यों वचन के लिए आवश्यक कुछ नियम, उपनियम आदि निर्धारित करने का अधिकार उसे देना होगा। लेकिन कार्यकारिणी के ऐसे कार्यों के निर्देशों के लिए कुछ मापदण्ड निर्धारित कर दिये जाते हैं और मापदण्ड के अनुकूल कार्य होने या न होने के आधार पर कार्यकारिणी के ऐसे कार्यों का पुनर्विलोकन (Judicial Review) न्यायद्वारा होगा। कार्यकारिणी के अधिनियमों द्वारा निर्मित विधि को लागू करने हेतु इस नियम उपनियम सम्बन्धी अधिकारों को प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) की सहायता दी जाती है। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् कार्यकारिणी के विधि-सम्बन्धी अधिकार में अत्यधिक वृद्धि हुई है। फिर भी, इंग्लैंड की तुलना में अमेरिका के प्रदत्त विधायन की मात्रा नगण्य है। लेकिन गत वय में यह प्रवृत्ति इतनी दृढ़ हुई है कि अधिकारों के पृथक्करण के सिद्धांत की जाटिलता ढोली होती गयी रही है।

1 'The ultimate fountain of power popular sovereign always flows full and strong, welling up from its deep source but it is thereafter diverted into many channels each of which is to be confined by skillfully constructed embankments that it cannot overflow the watchful hand of the judiciary being ready to mend the bank at any point where the stream threatens to break through.'

— Bryce

३ अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण की आलोचना (Criticisms of Separation of Powers in America)

यद्यपि संयुक्त राज्य अमेरिका में शक्ति विभाजन का सिद्धांत काफी हद तक सफल हुआ है, फिर भी इसकी आलोचनाओं की कमी नहीं है। ये आलोचनाएँ असत प्रभावपूर्ण भी हैं।

(1) कोई-न कोई शासनांग अधिक प्रभावशाली—शासन के अंग औपचारिक रूप से पृथक् हैं। वे अपने क्षेत्र में स्वतंत्र तथा सावधीन हैं। संविधान में उन्हें समान स्तर दिया गया है। फिर भी आलोचकों के कथनानुसार कोई-न कोई अंग बहुत ज्यादा प्रभावशाली (One or the other branch too much influential) हो जाता है। कुछ लोग कहते हैं कि रेडियो, प्रेस सम्मेलन, अवलम्बन-अधिकार (Patronage) तथा नोकरशाही के माध्यम से राष्ट्रपति कांग्रेस को नियंत्रित करता है और प्रशासकीय याय तथा यायिक निणयो पर अनुचित प्रभाव के द्वारा वह यायपालिका पर शासन करता है। अंग लोगों के विचारानुसार यायालयों के उन अधिकारों को हस्तगत कर लिया है, जो वस्तुतः कांग्रेस तथा राष्ट्रपति के थे। निस्संदेह इन कथनों में कुछ बल है, लेकिन यह भी मानना होगा कि शासन के अंगों के पारस्परिक सम्बन्ध के बिना एक कार्यकारी शासन व्यवस्था को प्राप्त करना कठिन है।

(ii) नेतृत्व की कमी—वर्तमान युग में शासन के कार्य तथा सगठन में अत्यधिक पेची-दगी आ गयी है। इन पेचीदगियों को सुलझाने के लिए सम्मिलित प्रयास तथा एकीभूत नेतृत्व की आवश्यकता है। लेकिन पृथक्करण का सिद्धांत नेतृत्व की मांग को पराजित कर देता है। डॉ० फ्राइजर के शब्दों में “संविधान निमाताओं के समस्त उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुई है, लेकिन शक्तियों को पृथक् करने का उपाय मुख्य उद्देश्य अवश्य ही प्राप्त हुआ है, प्रबन्धक राज नीति के युग में महत्त्वपूर्ण नेतृत्व को इसने नष्ट कर दिया है।”¹ संविधान में कार्यकारिणी और विधायिनी शक्तियों को अलग अलग कर दिया है, मांग करनेवालों और मांग की स्वीकृति देनेवालों में सम्बन्ध बिच्छेद हो गया है। इस पद्धति में निरंतर प्रतिद्वन्द्विता की सम्भावना है। अतः दोनों अंगों में पृथक् पृथक् नेतृत्व की व्यवस्था है। एक अंग के नेतृत्व के अस्तित्व दूसरे अंग के नेतृत्व के अस्तित्व से एकदम पृथक् तथा स्वतंत्र है। तात्पर्य यह है कि अमरीकी शासन-व्यवस्था में एकीभूत नेतृत्व की कमी है। उसके विपरीत ब्रिटेन में शासन के तीनों अंग संसद् के अंतर्गत संयुक्त हैं जिन्हें संसद् के प्रति उत्तरदायी प्रधान मंत्री मां प्रमडल सहित नेतृत्व प्रदान करता है।

1 'Not all the objects which the fathers had in view, have been realized but their main intention effectively to separate powers has been achieved for they destroyed the concert of leadership in government which is now so important in the present age of the ministrant politics'

(iii) सहयोग तथा समन्वय की कमी :—विभिन्न अंगों की पृथक्ता के कारण शासन में समन्वय (Co-ordination) और सहयोग (Co-operation) की कमी हो जाती है। फलस्वरूप शासन में एकता नहीं आ पाती तथा हर कार्य में देर होती है। शासन कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका विभागों में बँटा हुआ है। सभी विभाग एक दूसरे से पृथक् एवं स्वतंत्र हैं लेकिन उनके बीच समन्वय स्थापित करने के लिए किसी साधन का व्यवधान नहीं है। सभी विभिन्न तथा प्रतिभूल नीति का अनुसरण करते हैं। यदि एक विभाग पर एक दूसरे का अधिकार है तो दूसरे विभाग पर दूसरे दल का। अतः कार्यपालिका और विधानपालिका के बीच समन्वय का अभाव है। इसमें शक नहीं कि आपत्काल में राष्ट्रीय एकता की भावना, देश की सुरक्षा तथा नेतृत्व की आवश्यकता के फलस्वरूप समन्वय स्थापित हो गया है। अनेक राष्ट्रपति अस्थायी समन्वय लाने में सफल हुए हैं। लेकिन स्थायी सम्बन्ध कभी प्राप्त नहीं हो सकता है। फलस्वरूप विधियों के निर्माण तथा उन्हें लागू करने में सदा देर हुई है। १९४० ई० में द्वितीय महायुद्ध के समय कांग्रेस ने राष्ट्रपति को अपार शक्ति दी। लेकिन कांग्रेस में और कांग्रेस के बाहर विरोध प्रकट किया गया कि राष्ट्रपति विधायिनी शक्तियाँ अपने हाथों में ले रहा है और फलस्वरूप संविधान में प्रदत्त पृथक्करण के सिद्धांत की अवहेलना कर रहा है। अतः १९४३ ई० में कांग्रेस ने राष्ट्रपति रूजवेल्ट के नेतृत्व में विद्रोह उपस्थित किया और राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित कई प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिये गये। अमरीकी शासन व्यवस्था के विपरीत ब्रिटेन में संसद और मंत्रिमंडल में अयो-याध्यय सम्बन्ध है। अतः विधि-निर्माण तथा प्रशासन कार्य में पर्याप्त सहयोग तथा समन्वय है।

(iv) अवरोध और संतुलन के दोष —अवरोध और संतुलन के सिद्धांत के कारण पृथक्करण सिद्धांत की पर्याप्त गालोचना हुई है। यह विभागीय संघ, अतिछाप (overlapping) एवं अवरोधन के लिए उत्तरदायी है। इसने एकता को नष्ट किया है, नेतृत्व को विभाजित किया है तथा शासन संचालन में गतिरोध पैदा किया है। इसके कारण विभिन्न विभागों के कार्य अस्पष्ट हो गये हैं। एक ओर तीनों विभागों को पृथक् एवं स्वतंत्र बताया गया है, तो दूसरी ओर एक विभाग को दूसरे विभाग में हस्तक्षेप करने का अधिकार दिया गया है। एक कार्य को विभिन्न विभागों द्वारा संचालित किया जाता है। कांग्रेस विधि निर्माण करती और राष्ट्रपति उसे स्वीकृति देता, राष्ट्रपति सधि करता तो सिनेट उसे स्वीकृति देती और विधायिका कानून बनाती तो न्यायपालिका उसकी सर्वधानिकता की जांच करती। अतः लास्की ने ठीक ही बतलाया है कि “शक्तियों के पृथक्करण का जो दृश्य उपस्थित किया गया है वह उलझनों का दृश्य है”¹ राष्ट्रपति विल्सन ने कहा है कि “सरकार एक वह चीज है जिसमें विभिन्न विभाग एक दूसरे

1 'The spectacle of the separation of powers that is to say is the spectacle of the confusion of powers' —Laski

पर रोक लगाकर जीवित नहीं कर सकते।”¹ वियर्ड के शब्दों में, “वह सिद्धांत पृथक्करण के दोषों द्वारा करने की अपेक्षा बढ़ाती ही है।”²

निष्कर्ष — इसमें शक नहीं कि ये दोष काफी हद तक अमरीकी शासन-व्यवस्था में घटमान हैं। फिर भी शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का प्रयोग हाफन सिद्ध हुआ है। राष्ट्र को नेतृत्व तथा एकता प्रदान करने के माग में इसने बाधा उपस्थित की है। लेकिन बनेक तथ्या ने शक्तियों को एकीभूत कर दिया है। इनमें सबसे प्रमुख राजनीतिक दल हैं। दूसरा तथ्य यह है कि राष्ट्रपति कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है, विधि प्रस्तावना, सदेश, समितियों, जनता से अपील तथा कांग्रेस-सदस्यों से व्यक्तिगत सम्बन्ध के द्वारा। इसके अतिरिक्त यदि कांग्रेस और राष्ट्रपति एकमत हो तो न्यायालयों को भी झुकाया जा सकता है या संविधान में समुचित संशोधन किया जा सकता है। इस प्रकार कार्यपालिका ने बहुत हद तक नेतृत्व प्रदान किया है, शासन काय में एकता आयी है तथा सम-वय को सम्भव बनाया गया है। फलतः, शासन काय का संचालन सुगमता से हो रहा है। अन्त में, वियर्ड के शब्दों में “चाहे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत में कुछ भी कमियाँ हों, फिर भी यह सिद्धान्त अमरीकी शासन व्यवस्था की प्रधान विशेषता है और यह तथ्य अमरीकी शासन और राजनीति के स्पष्टव्यवहार में बारम्बार और प्रकट हो चुका है।”³

४ अन्य देशों के साथ तुलना

(Comparison with other countries)

इंग्लैंड से तुलना — माटेस्व्यू ने अपने सिद्धांत का प्रतिपादन ब्रिटिश शासन पद्धति के आधार पर किया था। उसके मतानुसार ब्रिटेन में स्वतन्त्रता की रक्षा का प्रमुख साधन शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त था। लेकिन उसने ब्रिटिश संविधान को समझने में भूल की थी। वस्तुतः ब्रिटेन में इस सिद्धांत को बहुत सीमित अंश में अपनाया गया है, सम-वयकरण का सिद्धांत (Principle of Integration) संविधान का आधारभूत तत्त्व है। ससदात्मक पद्धति में विधायिका सर्वोच्च होती है। वह कार्यपालिका का निर्माण करती है, जो उसके प्रति उत्तरदायी होती है। ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल के सदस्य ससद् के सदस्य होते तथा उसका नेतृत्व करते हैं। विधि निर्माण या अन्य कार्यों में मन्त्रिमंडल ही ससद् का निर्देशन करता है। लेकिन ससद् के प्रति वह उत्तरदायी

1 “The trouble with this theory is that Government is not a machine but a living thing. No living thing can have its organs offset against each other as checks and live”
— Wilson

2 “It (checks and balances) often operates rather to aggravate than to ameliorate the ill effects of separation”
— Beard

3 “And yet the principle of the separation of powers is indeed a primary feature of American Government and is constantly made manifest in the practices of Government and politics”

होता है। इस प्रकार कायपालिका और विधायिका अभिन्न है, जबकि अमेरिका में कांग्रेस और राष्ट्रपति पृथक् तथा स्वतंत्र हैं। जहाँ तक न्यायालयों का प्रश्न है, यद्यपि उन्हें अमरीकी 'यायालयों की तरह स्वतंत्र' माना गया है तथापि वे संसद् तथा मन्त्रिमण्डल के साथ एक कड़ी में बंधे हुए हैं। लाइसभा विधायिका का गठन होने हुए भी प्रिवी परिषद् के रूप में पायसम्बन्धी अधिकारों का उपयोग करती है। लाइसभासदर तो सबसे अधिक गृहकरण के सिद्धांत का उल्लंघन करता है, क्योंकि संसद्, मन्त्रिमण्डल तथा प्रिवी परिषद् ताँों की सदस्यता उस प्राप्त है। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान में शासन के अंगों का विभाजन नहीं है, बल्कि शासन के विभिन्न कार्यों को सम्पादित करने वाले अधिकारियों का विभाजन है। अतः जबकि अमेरिका में शक्तियों का पृथक्करण (Separation of powers) है, ब्रिटेन में मनुष्यों (अधिकारियों) का पृथक्करण (Separation of men) है।

(ii) फ्रांस से तुलना — फ्रांस के घोषे गणतंत्र में इंग्लैंड की तरह मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति अपनायी गयी थी। अतएव वहाँ भी अधिकारों का समन्वय था, पृथक्करण नहीं। लेकिन सीमित अंश में पृथक्करण का सिद्धांत पाया जाता था। विधि निर्माण का अधिकार पूर्णतः राष्ट्रीय सभा को प्राप्त था। दूसरे विभाग न तो इस अधिकार का प्रयोग ही कर सकता था और न तो उसे यह प्रदान ही किया जा सकता था। लेकिन कायपालिका और विधायिका में इंग्लैंड की तरह ही अभिन्नता थी। एक अर्थ में रूप का पृथक्करण, जो इंग्लैंड तथा अमेरिका में नगण्य स्थान रखता है छाद्यारण न्यायालयों और प्रशासनिक न्यायालयों के पृथक्करण में पाया जाता है।

पावघें गणतंत्र में अध्यक्षतात्मक पद्धति तथा मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति को समन्वित किया गया है। अतः कही पृथक्करण के सिद्धांत को सीमित अंश में अपनाया गया है तो वही उसे एक दम तिलाजलि दे दी गयी है। राष्ट्रपति को कुछ क्षेत्रों में वास्तविक अधिकार दिये गये हैं तथा वह संसद् के प्रति उत्तरदायी नहीं है, अमरीकी अध्यक्ष की तरह। सिर्फ इन अंश में फ्रांस में शक्तियों का पृथक्करण है। जहाँ तक मन्त्रिमण्डल और संसद् के सम्बन्ध का प्रश्न है, मन्त्रिमण्डल संसद् के प्रति उत्तरदायी होता है और संसद् में विधेयक प्रस्तावित करता है। अतः यहाँ पर कायपालिका और विधायिका में अभिन्न सम्बन्ध है। विधायिका और कायपालिका में अप्रत्यक्ष रूप से पृथक्कता है। अमेरिका की तरह न्यायालयों को विधियों को सर्वोच्चानिक्तता को अर्जित का अधिकार नहीं है। इस काय को एक अर्थ में सस्या साविधानिक परिषद् (Constitutional Council) करती है। साविधानिक परिषद् की व्यवस्था अप्रत्यक्ष रूप से शक्तियों के पृथक्करण को दृढ़ करती है।

(iii) भारत से तुलना — भारतीय संविधान में ब्रिटेन की तरह संसदीय पद्धति को अपनाया गया है। अतः यहाँ भी शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण सम्भव नहीं है। १९५१ ई० में सर्वोच्च न्यायालय ने स्पेशल रेफरेंस केस न० १ (Special Reference Case No 1) में बताया था कि 'यद्यपि जटिल रूप से शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत संविधान में नहीं अपनाया गया है, फिर भी विधानपालिका, कायपालिका और कायपालिका के कार्यों का पृथक्करण है और कोई विभाग अपना वह काय जो उस मूल रूप में दे दिया गया है, दूसरे विभाग को प्रत्याश्रित नहीं

कर सकता।" वस्तुतः संसदात्मक पद्धति को अपनाये जाने के कारण शक्तियों का पृथक्करण सीमित अर्थ में ही व्यवहृत है। इंग्लैंड के समान हमारे देश में विधानपालिका और कायपालिका में अद्वैत सम्बन्ध है। राष्ट्रपति दक्षिण संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं है, उसकी नियुक्ति तथा पदच्युति संसद द्वारा ही होती है। मंत्रिमण्डल के सदस्य संसद के सदस्य होते हैं संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं और संसद का नेतृत्व करते हैं। 'यायपालिका के सम्बन्ध में बहुत कुछ अमरीकी व्यवस्था को अपनाया गया है। 'यायपालिका को स्वतन्त्र तथा पृथक् स्थिति प्रदान की गयी है, सीमित अर्थ में उसे 'यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार भी दिया गया है। लेकिन 'यायपालिका की वह स्थिति पूर्ण नहीं है। 'यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा होती है, कार्यपालिका संसद के अनुरोध से 'यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है तथा संसद 'यायिक पुनर्विलोकन के क्षेत्र को सीमित कर सकती है। इस प्रकार भारत में अमरीका के मन्त्र नहीं के बराबर पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है।

(iv) स्विट्जरलैंड से तुलना—स्विट्जरलैंड के संविधान में सिद्धांततः शक्तियों के पृथक्करण का अपनाया गया है। स्विस संविधान की धारा ७१ द्वारा सघीय विधायिका में सभ की सर्वोच्च शक्ति को निहित किया गया है। इस धारा से ज्ञान होता है कि विधायिका में सभी प्रकार की शक्तियाँ—कायपालिका, विधायिका और 'यायपालिका निहित हैं। लेकिन वस्तुतः वास्तव में ऐसी नहीं है। ८४, ९५ और १०६ धाराओं से यह पता चलता है कि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को संविधान में स्थान देने का प्रयास किया गया है। धारा ८४ में यह कहा गया है कि सघीय विधायिका (Federal Assembly) उन समस्त शक्तियों का प्रयोग करेगी जो संविधान द्वारा सभ को दी गयी हैं तथा जो किसी अन्य सभ-अधिकारी को नहीं सौंपी गयी हैं। इस प्रकार विधायिका को समस्त शक्तियाँ नहीं दी गयी हैं, बल्कि सिर्फ वे शक्तियाँ दी गयी हैं, जिन्हें दूसरे विभाग को नहीं दिया गया है। धारा ९५ द्वारा सर्वोच्च कायपालिका और निर्देशक शक्ति सघीय परिषद् (Federal Council) में निहित है और धारा १०६ 'यायिक कार्यों के लिए सघीय 'यायालय (Federal Tribunal) की स्थापना करती है। इस प्रकार संविधान निर्माताओं ने सघीय विधायिका, कायपालिका तथा 'यायिक शक्तियों को क्रमशः सघीय सभा, (Federal Assembly), सघीय परिषद् (Federal Council) और सघीय 'यायालय (Federal Tribunal) में समाहित किया।

समय आधे कैबिनेटों के संविधानों में तो स्पष्ट रूप से लिख दिया गया है कि विधायिका, कार्यपालिका तथा 'यायपालिका सम्बन्धी कार्यों में पृथक्कता रहेगी।

लेकिन व्यवहार में, सभ और कट्टन दोनों में, जसा कि बुट्टो विल्सन ने कहा है, पृथक्कता की दोवार टूट गयी है। उदाहरणार्थ, सघीय परिषद् (Federal Council) एक कायपालिका शक्ति होते हुए भी अनेक 'यायिक और अर्द्ध 'यायिक कार्यों को करती है, वह प्रशासकीय झगड़ों का निर्णय करती तथा सघीय रेलवे और घर्म सम्बन्धी कैबिनेट के निर्णय की अपील सुनती। सघीय व्यवस्थापिका (Federal Assembly) एक विधायिकी शक्ति होते हुए भी सघीय परिषद् और सघीय 'यायालय के बीच क्षेत्राधिकार के विवादों का निर्णय करती है। सघीय न्यायालय

(Federal Tribunal) को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के समान न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है। उसे राष्ट्रीय विधायिका के समस्तरीय नहीं बनाया गया है। डायरी के अनुसार "अमरीकी राजनीतिज्ञ न्यायपालिका और कार्यपालिका को पृथक् एवं स्वतन्त्र रखने में सफल हुए, लेकिन स्विस राजनीतिज्ञ इसमें असफल रहे, यह असफलता स्विस संविधान की बहुत बड़ी कमी है।" इस प्रकार स्विट्जरलैंड में अमेरिका की अपना शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को कम मायता प्रदान की गयी है। व्यवहार में भी अधिक कठोरता से इसका अनुसरण नहीं किया गया है। इसके 'अतिरिक्त अथर्व एव सातुलन' के सिद्धांत को भी स्विट्जरलैंड में स्थान नहीं दिया गया है।

(v) सोवियत संघ से तुलना — सोवियत संघ में तो पृथक्करण का सिद्धांत एक दलील मात्र है। १९१८ और १९३४ ई० के संविधानों में पृथक्कता के सिद्धांत को कोई स्थान प्राप्त नहीं था। प्रत्येक विभाग अपने क्षेत्र में स्वतंत्र था, वह कोई भी कार्यपालिका या विधायिका सम्बन्धी कार्य अपने अधिकार क्षेत्र में कर सकता था, वशतः कि वह किसी उच्च अधिकारी के निणयों के विरुद्ध न हो। अतः कार्यपालिका, विधायिका, यायपालिका सम्बन्धी कार्य प्रत्येक विभाग को प्राप्त थे।

लेकिन १९३६ ई० के संविधान में इस सिद्धांत की मायता दी गयी है। धारा ३१ के अनुसार सोवियत संघ की समस्त शक्तियाँ सर्वोच्च सोवियत में निहित हैं, सिर्फ उन शक्तियों को छोड़कर जो शासन के अंगों को सौंप दिये गये हों। धारा ३२ के अनुसार सोवियत संघ की विधायिका शक्तियाँ एकमात्र सर्वोच्च सोवियत को दी गयी हैं। धारा ६४ कार्यपालिका और प्रशासकीय शक्तियों को मन्त्रिमण्डल को सौंपती है और धारा १०२ न्यायिक शक्तियों के उपयोग के लिए संघ तथा क्षेत्रीय सर्वोच्च न्यायालयों तथा अथर्व निम्नस्तरीय न्यायालयों की व्यवस्था करती है। इस प्रकार शासन के विभिन्न कार्यों को पृथक्-पृथक् विभागों को सौंपा गया है।

लेकिन व्यवहार में इसका अनुसरण नहीं किया जाता है। सासदात्मक शासन पद्धति को अपनाये जाने के कारण हर्गलैंड की तरह कार्यपालिका तथा विधानपालिका में अभिन्न सम्बन्ध है। मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है तथा उसके सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। न्यायपालिका को भी स्वतंत्र तथा पृथक् अस्तित्व प्रदान नहीं किया गया है, न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति उसे प्राप्त नहीं है। ये शक्तियों की पृथक्कता के सार्वधानिक पहलू हैं। जहाँ तक व्यवहार का प्रश्न है, सोवियत संघ में शक्तियों की पृथक्कता की तिलाजलि ही दी गयी है। एकदलीय शासन होने के कारण साम्यवादी दल का शासन के सभी अंगों पर नियंत्रण रहता है, वह शासन का सर्वोच्च साचालक है। शासन का प्रत्येक अंग उसकी नीतियों को ही प्रवर्तित करता है। इसके अतिरिक्त दल के कुछ नेताओं का नियंत्रण पूरे शासन मंत्र पर रहता है। अतः शासन की शक्तियों का विभाजन एक बाहरी दिखावा मात्र है।

1 'According to any English standard Swiss Statesmanship has failed as distinctly as the American Statesmanship has succeeded in keeping the Judiciary apart from the executive department of Government and that this failure constitutes a serious flaw in the Swiss Constitution'

—Dacey

साराराश

शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ है कि सरकार के तीनों अंग एक दूसरे से पृथक् हों, एक अंग दूसरे के अधीन न हो, प्रत्येक अंग की अपनी-अपनी शक्ति हो, जिसका प्रयोग दूसरे अंग को नियन्त्रित और सतुलित करता है।

अमरीकी संविधान में इस सिद्धान्त को अपनाया गया है। इसके उपसिद्धान्त-अवरोध और सतुलन के सिद्धान्त को भी संविधान में स्थान दिया गया है।

इस सिद्धान्त की अनेक अलोचनाएँ की गयी हैं। सरकार के सभी अंग एक समान शक्तिशाली नहीं हो सकते हैं। कोई न-कोई शासनांग अधिक प्रभावशाली अवश्य हो जाता है। पृथक्करण का सिद्धान्त नेतृत्व की मांग को पराजित कर देता है। विभिन्न अंगों की पृथक्कता के कारण शासन में समन्वय और सहयोग की कमी हो जाती है। अवरोध और सतुलन का सिद्धान्त विभागीय संघर्ष, अतिदृष्टि एवं अक्षमता के लिए उत्तरदायी है।

निष्कर्षतः दोष रहते हुए भी पृथक्करण के सिद्धान्त का सफल प्रयोग हुआ है।

प्रश्न

- 1 Examine how the principle of separation of powers works in the U S A (Pat U 1957 S, R U 1962 S, Vikram Univ B A (Part II) 1963)
(अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण के कार्य करण का वर्णन करें।)
- 2 Examine critically the working of the principle of 'separation of powers, and checks and balances in the political framework of the U S A (B U 1955 S, Allahabad U 1956)
(संयुक्त राज्य अमेरिका में 'शक्तियों के पृथक्करण' तथा 'अवरोध एवं सतुलन' के कार्य-करण का वर्णन करें।)
- 3 Discuss the theory of separation of powers as embodied in the constitution of the U S A How are deadlocks avoided between the executive and the legislature in America ? (Agra U 1955, Bhag Univ 1966 A)
(अमरीकी संविधान में वर्णित शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का वर्णन करें। नाय-पालिका एवं व्यवस्थापिका के बीच गतिरोध कैसे दूर किया जाता है ?)
- 4 How far is it correct to say that the U S constitution has only a frame of checks and balances rather than real separation of powers
(P U 1952 S)
(यह कहना कहीं तक उचित है कि अमरीकी संविधान में केवल अवरोध एवं सतुलन का ढाँचा है, न कि शक्तियों का वास्तविक पृथक्करण।)
- 5 What have been the main factors in the breakdown of the separation of powers in the U S A ? (Patna U 1954 A)

(अमरीका में शक्तियों के दृढ पृथक्करण के सिद्धांत के टूटने के क्या कारण हैं ?)

- 6 "The spectacle of separation of powers is the spectacle of the confusion of powers" (Laski) Discuss with reference to the American political system [P U (Hons) 1956 A]

(' शक्तियों के पृथक्करण का जो दृश्य उपस्थित किया गया है, वह उलझनों का दृश्य है ' इस कथन की समीक्षा करें ।)

- 7 "In their effort to establish a balance of power, the framers of the US Constitution so far succeeded, that neither has subjected to the other But they underrated the inconveniences which arise from the distinction of the two chief organs of government" (Bryce) Discuss

(" शक्तियों के बीच सन्तुलन स्थापित करने के प्रश्न में अमरीकी संविधान के निर्माताओं को इतनी सफलता अवश्य मिली कि दो में से कोई भी एक दूसरे पर आघात नहीं करता । परन्तु शासन के दो प्रमुख विभागों के बीच विभेद करने से जो कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं, उन्होंने उनपर ध्यान नहीं दिया । " विवेचना करें ।)

- 8 What do you understand by the principle of separation of powers ? To what extent the constitutions of UK and USA give effect to it' (Vikram U B A (Part II) 1962)

(शक्तियों के पृथक्करण-सिद्धान्त का क्या अर्थ है ? इंग्लैंड तथा अमेरिका के सिद्धांतों में इसे कहाँ तक कार्यान्वित किया गया है ?)

- 9 "American constitution embodies both the theory of separation of powers and the doctrine of checks and balances" Discuss (Indore U 1963)

(" अमेरिका के संविधान में 'शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत' तथा 'अवरोध और सन्तुलन का सिद्धांत' दोनों अंगीकृत हैं । " व्याख्या कीजिए ।)

"Compared with the Indian Bill of Rights, the American Bill of Rights is a marvel of clarity and conciseness. What the fathers of the American constitution did was to trust their judges to protect their liberties by applying a few simple fundamental propositions. In India, the Constituent Assembly did not trust the judges so far. It tried to formulate not merely the general principles but also some of the details. The Indian Bill of Rights is based on consistent philosophy."

—Sir Ivor Jennings

मूल अधिकार (Fundamental Rights)

७

सामान्य विशेषताएँ—	अथ और महत्त्व, मौलिक अधिकारों का अथ सविधानो में उल्लेख ।
अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताएँ—	मूल अधिकारों का विस्तार मूल अधिकारों का आधार, नाम्यता अधिकारों की सुरक्षा, पेशीदगी अधिकारों का राष्ट्रीयकरण, अधिकार निरकुश नहीं, युद्धकाल में मौलिक अधिकार की समस्या, अधिकारों और कर्तव्यों की अमिश्रता ।
मूल अधिकारों का वर्गीकरण और विवरण—	व्यक्तिगत अधिकार, याचिका प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार ।
मूल अधिकारों की तुलनात्मक समीक्षा—	आलोचना, तुलना ।

१ सामान्य विशेषताएँ

(General Aspects)

अर्थ और महत्त्व — अधिकार ही किसी राज्य के आधार है। अधिकार ही वे गुण हैं जो शासन-सत्ता का नैतिक स्वरूप प्रदान करते हैं। मौलिक अधिकार प्राकृतिक अधिकार हैं, क्योंकि ऐसा विश्वास किया जाता है कि व्यक्ति के पूरे नैतिक और आध्यात्मिक विकास के लिए

वे आवश्यक हैं। मौलिक अधिकारों को प्रायः सविधान में लिपिबद्ध कर दिया जाता है, जिसका अर्थ है कि वे इस स्थिति में अनुत्लघनीय हैं, तथा शासनाखंड दल उनमें मनमाने तौर पर परिवर्तन नहीं ला सकता है। मौलिक अधिकार का तात्पर्य स्वतंत्र और मर्यादित शासन से भी है। वे शासन और विधानमण्डल के ऊपर अकुशस्वरूप हैं। उनकी रक्षा का उत्तरदायित्व न्यायालयों पर है। यहाँ यह स्मरण रखना चाहिए कि मौलिक अधिकार निरकुश (absolute) नहीं हैं। राज्य सुरक्षा और समाज-हित के दृष्टिकोण से उनपर प्रतिबंध आवश्यक है।

मौलिक अधिकारों का अन्य सविधानों में उल्लेख — आधुनिक युग में प्रायः सभी लिखित सविधानों में मौलिक अधिकारों का उल्लेख रहता है। सर्वप्रथम फ्रांस की राज्यकृति (१७८९) के समय राष्ट्रीय सभा मनुष्य के अधिकारों की घोषणा करते हुए सविधान में नागरिकों के कतिपय मूल अधिकारों की परिगणना की। तत्पश्चात् जर्मनी के वायमर सविधान, आयरलैंड, रूस, स्वीट्जरलैंड और जापान के सविधानों में भी मूल अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया, लेकिन सविधानों में उसकी चर्चा की गयी, जैसे—कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका आदि के सविधान। परंतु आधुनिक प्रवृत्ति सविधान में मूल अधिकारों को परिगणित करने की ओर है। इंग्लैंड जैसे अलिखित सविधान में भी मैगनाकार्टा, अधिकारों का पत्र, अधिकारों का प्राथम पत्र आदि संवैधानिक प्रलेखों द्वारा उन्हें लिपिबद्ध किया गया है। समुक्त राष्ट्रसंघ (U N O) ने भी मानव-अधिकारों का सर्वदेशीय घोषणा पत्र निकाला है।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित सविधान में नागरिकों के मूल अधिकारों की सूची नहीं थी। फिर भी छिट पिट ढग से यत्र-तत्र कुछ अधिकारों का उल्लेख था। वस्तुतः सविधान निर्माता सविधान में मूल अधिकारों की परिगणना के सम्बन्ध में एकमत नहीं थे। हेमिल्टन ने सविधान में अधिकारों की परिगणना का विरोध किया और बताया कि सविधान में मूल अधिकारों की परिगणना आदर्श मात्र है और उसकी कोई व्यावहारिक उपयोगिता नहीं है। किंतु जेफर्सन ने पक्ष में तर्क देते हुए कहा कि कायपालिका और विधानपालिका अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें, इसके लिए सविधान में मूल अधिकारों की परिगणना अनिवार्य है। उन्हें इससे अधिक उचित के सम्बन्ध में मेडिसन को लिखा था कि 'पृथ्वी पर सभी सरकारों के विरुद्ध मूल अधिकारों की प्राप्ति का अधिकार जनता को है। किसी भी न्यायप्रिय सरकार को इसे निषेध नहीं करना चाहिये।' ¹ सविधान के प्रवर्तन के पूर्व ही मूल अधिकारों को सविधान में परिगणित करने के लिए समझौता हो चुका था। प्रथम दस संशोधनों द्वारा उन्हें सविधान का अंग बना दिया गया। इन संशोधनों को सामूहिक रूप से अधिकारों का पत्र (Bill of Rights) कहते हैं।

1 A bill of rights is what the people are entitled to against every Government on earth and what no just Government should refuse'

२. अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताएँ

(Salient features of the American Civil Rights)

(i) मूल अधिकारों का विस्तार — प्रथम दस संशोधन मूल अधिकारों की सूचीबद्ध करते हैं। लेकिन संविधान में मूल अधिकारों की सूची नागरिकों को अथवा अधिकारों से वंचित नहीं करती। नवें संशोधन में कहा गया है कि 'इस संविधान में उल्लिखित अधिकारों की व्यवस्था जनता द्वारा रक्षित अन्य अधिकारों को अस्वीकृत या कम करने के उद्देश्य से की जायगी।'¹ लेकिन प्रायः अथवा देशों के नागरिकों को जैसे भारत के नागरिकों को संविधान में उल्लिखित मूल अधिकारों से बाहर कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

(ii) मूल अधिकारों का आधार — संयुक्त राज्य अमेरिका के नागरिकों के मूल अधिकारों के दो आधार (Basis) हैं। कुछ अधिकार राष्ट्रीय संविधान द्वारा प्रदत्त हैं और कुछ राज्य के संविधानों द्वारा। इसके विपरीत इंग्लैंड, भारत आदि देशों में मूल अधिकारों का एक ही आधार है—संविधान अथवा अनिश्चित।

(iii) नाम्यता — अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की एक अथवा विशेषता नाम्यता (Flexibility) है। ऑग और रे के शब्दों में, "अगर किसी को वर्तमान अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं का पूर्ण चित्र ज्ञात हो तो कल वह सत्य न होगा।"² अधिकारों की प्रकृति तथा विस्तार को निर्धारित करने वाली परिस्थितियों और विचारधाराएँ सतत परिवर्तित होती हैं। विधेयक कभी अधिकारों को सीमित तो कभी विस्तृत करते हैं, जैसे :—ट्रूमैन योजना (Truman Programme) ने विस्तृत किया और जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा, सुव्यवस्था या सुविधा के उद्देश्य से अनेक ऐक्ट बनाये गये, जैसे १९५० का आंतरिक सुरक्षा अधिनियम (Internal Security Act, 1950) यायालय भी उनकी व्याख्या कभी उदारता से तो कभी सखीर्णता से करते हैं। उदाहरणार्थ, १९१९ ई० में शर्कें बनाम संयुक्त राज्य (Schenck vs United States) नामक मुकदमे में सर्वोच्च यायालय ने बताया है कि यदि किसी भाषण से निश्चित रूप से सार्वजनिक सुव्यवस्था आघात हो तो उसे सीमित पर किया जा सकता है, अर्थात् ऐसी परिस्थिति में निश्चित और निहित सकट परीक्षण (Clear and present danger test) का प्रयोग होना चाहिये। परंतु १९२० ई० में पीयर्स बनाम संयुक्त राज्य (Pierce vs United States) के मुकदमे में सर्वोच्च यायालय ने 'बुरी प्रवृत्ति परीक्षाएँ' (Bad Tendency Test) का व्यवहार

1 The enumeration in the constitution of certain rights shall not be constructed to deny or disparage others retained by the people'

—Ninth Amendment

2 'Even however if one had a complete picture of rights and liberties as they exist to day, it would not hold true to-morrow'

—Ogg and Ray

किया और बताया कि सम्बंधित सामाजिक पुस्तिका युद्ध के विरोध में कर्तव्यहीनता की भावना को प्रोत्साहित करती है, अतः दण्डनीय है।

(iv) अधिकारों की सुरक्षा — मौलिक अधिकारों की परिगणना से अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न मौलिक अधिकारों की सुरक्षा (Protection of Civil Rights) है। अमेरिका में न्यायालय संविधान तथा मौलिक अधिकारों का संरक्षक है। अन्य देशों में भी न्यायालय नागरिक अधिकारों के संरक्षक है। लेकिन जबकि इंग्लैंड में न्यायालय सिर्फ क्रायपालिका के अत्याचार से उनकी रक्षा करते हैं, भारत में कार्यपालिका से अधिक विधानपालिका के अत्याचार से और अमेरिका में व्यवस्थापिका और क्रायपालिका दोनों के अत्याचारों से। न्यायालयों का यह कार्य नकारात्मक है। क्षति होने के बाद ही यदि क्षति-प्राप्त व्यक्ति इच्छुक तथा समर्थ हो तो न्यायालय का दरवाजा खटखटाया जा सकता है। सघीय या राज्य कार्यपालिकाएँ ही सकारात्मक पाठ अदा कर सकती हैं और अधिकारों की रक्षा कर सकती हैं लेकिन ये भी प्रायः नागरिक अधिकारों का अतिक्रमण करती हैं। अधिकार पत्र प्राइवेट व्यक्तियों या समूहों के विरुद्ध उपचार का साधन प्रदान नहीं करते हैं। तात्पर्य यह है कि अमेरिका में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के पर्याप्त साधन की व्यवस्था नहीं है। इसीलिये रॉबर्ट के० कार्र (Robert K Carr) ने अपनी पुस्तक 'नागरिक अधिकारों की सघीय सुरक्षा एक तलवार की खोज' (Federal Protection of Civil Rights Quest for Sword) में इस सम्बंध में सघीय सरकार को सकारात्मक और नकारात्मक (Affirmative and negative) पाठ अदा करने की जोरदार अपील की है।

(v) पेचीदगी — अमेरिका में मौलिक अधिकारों की व्यवस्था अत्यधिक जटिल तथा पेचीदगी (Complex) है। प्रथमतः संविधान में कुछ ऐसे अधिकार हैं, जो केवल राष्ट्रीय नागरिकों के लिए हैं, और कुछ ऐसे अधिकार हैं, जिनके हकदार केवल राज्य के नागरिक हैं, और कतिपय अधिकार नागरिकों तथा विदेशियों दोनों के लिए हैं। द्वितीयतः कुछ अधिकार केवल प्राकृतिक मनुष्यों और कुछ अधिकार केवल 'कृत्रिम व्यक्तियों' (Artificial persons) जैसे निगम (Corporation), पर लागू होते हैं। तृतीयतः शासन का सभात्मक स्वरूप अधिकारों की व्यवस्था को सबसे अधिक जटिल बनाता है—(१) कतिपय अधिकार केवल राष्ट्रीय सरकार के विरुद्ध, कतिपय अधिकार केवल राज्य सरकारों के विरुद्ध तथा कतिपय अधिकार दोनों के विरुद्ध हैं, (२) राज्य-सरकारों के विरुद्ध जिन अधिकारों का उपयोग होता है, वे अनेक स्थानों पर उल्लिखित प्रतिबंधों पर आश्रित हैं, जैसे राष्ट्रीय संविधान तथा राज्य संविधान में उल्लिखित तथा सरकार के प्रदत्त या निहित अधिकार के अभाव में, (३) इसके अतिरिक्त अधिकारों में उल्लेख तथा अभ्यास का एक राज्य से दूसरे राज्य में अंतर के कारण भी पेचीदगी बढ़ती है। सोवियत संघ तथा इंग्लैंड के संविधानों में मौलिक अधिकारों की व्यवस्था अत्यंत ही सरल है। हाँ, भारत में इसकी व्यवस्था कुछ पेचीदी अवश्य है।

(vi) अधिकारों का राष्ट्रीयकरण — प्रारम्भ में आठवीं शताब्दी तक प्रथम १० राज्यों द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार सिर्फ सघीय सरकार पर प्रतिबंध लगाते थे। राज्य सरकारों को

बहुत हद तक व्यक्तियों की स्वतंत्रता में हस्तक्षेप करने का अधिकार प्राप्त था। राज्य-सरकारें दासता के पक्ष में विधि बना सकती थीं, धर्म, भाषण तथा प्रेस की स्वतंत्रता को सीमित कर सकती थीं और व्यक्तियों पर अनेक प्रतिबंधों को लगा सकती थीं, जिन्हें राष्ट्रीय सरकार द्वारा प्रयोग की निषेध कर दिया गया था। इस प्रकार सभ तथा राज्य के संविधानों में लिपिबद्ध नागरिक अधिकारों में पर्याप्त अन्तर था। लेकिन 'गृह युद्ध सशोधनों' ने इस स्थिति को एकदम पलट दिया। राज्यों के विस्तृत शोभाधिकार को छीन लिया गया और राष्ट्रीय सरकार का लगभग नागरिक अधिकार के पूरे क्षेत्र पर नियंत्रण हो गया। गृह युद्ध सशोधन के अंतगत १३ वें सशोधन द्वारा राज्य दासता को वैधिकता प्रदान नहीं कर सकता था, १४ वें सशोधन द्वारा राज्यों को मना कर दिया गया कि वे (१) कोई ऐसी विधि निर्मित या प्रवर्तित नहीं कर सकते जो समुक्त राज्य के नागरिकों के अधिकारों को नष्ट करें, (२) 'कानून की उचित प्रक्रिया' के बिना वे किसी व्यक्ति के जीवन, स्वतंत्रता तथा सम्पत्ति को नहीं छीन सकते, और (३) किसी व्यक्ति को कानून की समान सुरक्षा से वंचित नहीं कर सकते। लेकिन अधिकारों के इस राष्ट्रीयकरण को व्यावहारिक रूप देने में काफी समय तक प्रयास करना पड़ा तथा अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ा।

(vii) अधिकार निरंकुश नहीं—अधिकार निरंकुश (Absolute) नहीं है, बल्कि वे सीमित तथा मर्यादित हैं। सरकार का मुख्य उद्देश्य है, कुल्लेक व्यक्तियों से पूरे समाज की सुरक्षा तथा हित की रक्षा करना। अतः किसी भी अधिकार का प्रयोग यो होना चाहिए कि दूसरे व्यक्तियों के अधिकारों का अतिक्रमण न हो, जैसे एकत्रित होने की स्वतंत्रता (Freedom of assembly), किसी समुदाय को सावजनिक सुव्यवस्था या सुरक्षा में हस्तक्षेप नहीं कर सकती है। सर्वोच्च न्यायालय ने 'एडकिन्स बनाम शिशु-अस्पताल' (Adkins vs Children's Hospital) में कहा था कि "अपने मन क मुताबिक कुछ भी करने की व्यक्तियों की स्वतंत्रता, यहाँ तक कि निर्दोष विषयों में भी निरंकुश नहीं है। प्रायः इसे सामान्य हितों के पक्ष में झुकना चाहिए।"¹ इसी प्रकार नेबिया बनाम न्यूयार्क (Nebbia vs New York) में उसने बताया कि "सम्पत्ति या सचिदा के अधिकार निरंकुश नहीं हैं—व्यक्तिगत अधिकार के समान ही सार्वजनिक हित के लिए इसका संचालन भी मौलिक है।"²

(viii) युद्धकाल में मौलिक अधिकार की समस्या—भारत में अधिकारों को सकट-काल में स्थगित या निलम्बित किया जा सकता है। लेकिन अमेरिका में और चारिक तथा वैधिक रूप में अधिकारों को निलम्बित या स्थगित नहीं किया जा सकता है। हा, युद्धकाल में ध्ववहार में वे एकदम सरीए हो जाते हैं, करीब-करीब समाप्त ही। वस्तुतः आवश्यकता से अधिक उन्हें दबाया जाता है। प्रथम महायुद्ध के समय Espionage Act 1917 और Sedition Act of 1918 और द्वितीय महायुद्ध के समय Alien Registration Act of 1940 द्वारा ऐसा किया गया।

1 "The liberty of the individual to do as he pleases even in innocent matters is not absolute. It must frequently yield to the common good."

2 "Neither property rights nor contract rights are absolute. Equally fundamental with the private right is that of the public to regulate it in the common interest."

(1४) अधिकारो और कर्तव्यों की अभिन्नता — कई संविधानों में नागरिक अधिकारो के साथ नागरिक कर्तव्यों का भी उल्लेख मिलता है। जर्मनी का वायमर संविधान (Weimar Constitution) और सोवियत संघ का वर्तमान संविधान इसके उदाहरण हैं। लेकिन अमरीकी संविधान में नागरिक कर्तव्यों को लिपिबद्ध करने का प्रयास कभी नहीं किया गया और न तो इससे कोई फायदा ही समझा गया। राज्य और सरकार की प्रकृति से नागरिको के कर्तव्य तथा उत्तरदायित्व स्वयं उत्पन्न होते हैं। राज्यभक्ति, आज्ञा पालन तथा सेवा को मान लिया गया है। प्रजातान्त्रिक तथा शासन व्यवस्था में अधिकारो के साथ साथ कर्तव्य भी जुड़े रहते हैं। भाषण, प्रेस और धर्म को स्वतंत्रता में व्यक्ति का यह कर्तव्य निहित है कि वह इन बहुमूल्य अधिकारो का दुरुपयोग न करे या दूसरे के इन अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं करे। राजभक्त होना, धर देना, सैनिक सेवा करना आदि नागरिको के अलिखित तथा अनुमानित कर्तव्यों के ही उदाहरण हैं। ऑग और रे ने कहा भी है कि “शायुक्त राज्य जैसी स्वतन्त्र सरकार में जहाँ व्यक्तियों को साधारण अधिकार प्राप्त हैं यह मान लिया जाना चाहिए कि अधिकारो के साथ उनके उपयोग करने वालों के कर्तव्य भी जुड़े हुए हैं।”

३ मूल अधिकारो का वर्गीकरण और विवरण

(Classification and Description of Fundamental Rights)

संयुक्त-राज्य अमेरिका में उल्लिखित मूल अधिकारो को निम्नलिखित तीन वर्गों में विभाजित किया जाता है, —

(क) वैयक्तिक अधिकार (Personal Rights)

(ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार (Rights relating to the Judicial Process)

(ग) सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार (Rights to Property)

(क) वैयक्तिक अधिकार

(Personal Rights)

इसके अन्तर्गत निम्नलिखित अधिकार आते हैं —

(1) दासता से मुक्ति — दासता से मुक्ति (Freedom from slavery) नागरिको के वैयक्तिक अधिकारो में सबसे प्रमुख तथा महत्त्वपूर्ण अधिकार है। गृह युद्ध के उपरान्त १३ “राशियन द्वारा दासता निषिद्ध कर दी गयी। इस संशोधन के अनुसार “दासता तथा अनेच्छिक सेवा” (Involuntary Servitude) संयुक्त राज्य के किसी भाग में नहीं रहेगी।”^१ सर्वोच्च न्यायालय ने इसकी व्याख्या करते हुए बतलाया है कि संयुक्त राज्य में कोई सरकार या व्यक्ति या व्यवस्था

1 “And under a free Government “of by and for the people” with extraordinarily extensive guarantees of individual liberty such as over in the United States it is the more to be presumed that rights carry with them, one by one duties for these enjoying them
— O’J and Ray

2 “Neither slavery nor involuntary servitude except as a punishment for crime whereof the party, shall have been duly convicted, shall exist within the United States or any place subject to their jurisdiction
— Art 13 (Thirteenth Amendment)

वर्ज नहीं चुकाने के कारण किसी व्यक्ति को न तो पकड़ सकता है और न उसे बलात् श्रम के लिए विवश कर सकता है। परन्तु नागरिकों को सेना, मिलिशिया तथा जूरी में काम करने के लिए सरकार द्वारा विवश किया जाना असंवैधानिक नहीं होगा। कुछ आलोचकों के विचार में सामाजिक दासता भले ममाप्त हो गयी हो, आर्थिक दासता अभी बतमान है।

(ii) विधि का समान संरक्षण (Equal Protection by law) — गृह युद्ध के ही पश्चात् स्वीकृत १४ वें संशोधन द्वारा संयुक्त राज्य अमेरिका के सभी निवासियों को विधि के समक्ष समानता की स्थिति प्रदान की गयी है। परन्तु व्यावहारिक दृष्टिकोण से इस उपबन्ध के अनेक अर्थ लगाये जाते हैं। इस सम्बन्ध में यह स्मरण रखना चाहिए कि यह उपबन्ध केवल राज्यों पर ही नहीं, बरन् राष्ट्रीय सरकार पर भी लागू है।

(iii) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार — संविधान का प्रथम संशोधन धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार (Freedom of Religion) देता है। इसमें कहा गया है कि “कॉंग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण नहीं कर सकती जो किसी धर्म की स्थापना करती हो अथवा किसी धर्म को निषिद्ध करती हो।”¹ चौदहवें संशोधन द्वारा भी राज्य के विधानमंडल ऐसी विधियों के निर्माण करने से बचत कर दिये गये हैं। किसी विशेष प्रकार के चर्च को सरकारी चर्च की स्थिति नहीं प्रदान की जा सकती है और न तो उसके भरण-पोषण के लिए कर ही लगाया जा सकता है। लेकिन इस धार्मिक स्वतन्त्रता पर व्यावहारिक प्रतिबन्ध भी है, जैसे धार्मिक स्वतन्त्रता की आड़ में दण्डनीय अपराध नहीं किया जा सकता या धम के नाम पर कोई व्यक्ति ऐसा आचरण नहीं कर सकता जो सार्वजनिक सुरक्षा, सुव्यवस्था, स्वास्थ्य तथा नैतिकता पर आघात करता हो। सर्वोच्च न्यायालय ने रेनाल्ड्स बनाम संयुक्त राज्य (Reynolds vs. United States) में बहुविवाह को निषिद्ध बताया है।

(iv) भाषण, प्रेस, सभा और प्रार्थना करने की स्वतन्त्रता — विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता अमरीकी सामाजिक व्यवस्था की आत्मा है। संविधान के प्रथम संशोधन में कहा गया है कि भाषण, प्रेस, शांतिपूर्वक सभा करने तथा आवेदन करने की स्वतन्त्रता के अधिकार को संरक्षित करते हुए कॉंग्रेस कोई विधि नहीं बना सकती। राज्यों के संशोधनों में भी इस प्रकार के उपबन्ध हैं। धार्मिक स्वतन्त्रता की तरह इन स्वतन्त्रताओं के अधिकार पर भी कतिपय प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, जिससे अशिष्टता, निन्दापूर्ण, मिथ्यावाचक, सुव्यवस्था को भंग करने आदि उद्देश्यों से उनका प्रयोग किया जा सके। देश द्वेषपूर्ण वाक्यों को रोकने के उद्देश्य से कॉंग्रेस ने समय समय पर अनेक विधियों का निर्माण किया है, जैसे—१७९८ ई०

1 'Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof' — Art 14 (First Amendment)

का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act, 1798); १९१७ का एसपायोनेज ऐक्ट (Espionage Act 1917), १९१८ का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act 1918), १९४० का एलियन रजिस्ट्रेशन ऐक्ट (Alien Registration Act 1940) इत्यादि। इसी प्रकार यातायात की सुविधा, सभा की स्वतंत्रता आदि पर भी प्रतिबंध लगाया जाता है। अवाध विचरण की स्वतंत्रता का सविधान में उल्लेख न होते हुए भी उसे सर्वोच्च न्यायालय ने अथ स्वतंत्रताओं में अंतर्निहित माना है। आवेदन करने के अधिकार पर कोई प्रतिबंध नहीं है। परंतु आवेदनों पर आवश्यक रूप से विचार हो, ऐसा कोई उपबंध सविधान में नहीं है। अतः, इन स्वतंत्रताओं के अधिकार अमर्यादित नहीं है।

(v) शस्त्र धारण करने का अधिकार — नागरिकों को शस्त्र रखने तथा धारण करने का भी अधिकार (Right to keep and bear arms) दिया गया है। सविधान के दूसरे संशोधन में कहा गया है कि “एक स्वतंत्र राज्य की सुरक्षा के लिए सुव्यवस्थित नागरिक सेना (मिलिशिया) आवश्यक होने के कारण, जनता के शस्त्र रखने और धारण करने के अधिकार का उल्लंघन नहीं किया जायगा।” इस अधिकार पर भी कुछ राज्यों ने प्रतिबंध लगाया गया है कि कतिपय शस्त्रों को रखने के लिए पुलिस से पूर्व लाइसेंस की आवश्यकता होगी।

(vi) युक्तिहीन तलाशियों से सरक्षण — तीसरे संशोधन के द्वारा यह निषिद्ध कर दिया गया है कि गृहस्वामी की अनुमति के बिना किसी भी सैनिक को किसी के घर में भी नहीं ठहराया जा सकता है। हाँ, युद्धकाल में भी निर्धारित पद्धति से ऐसा किया जा सकता है। चौथा संशोधन युक्तिहीन तलाशियों (Unreasonable searches and seizures) से मुक्ति तथा शरीर, घर, कागज तथा अन्य सामानों के सरक्षण की व्यवस्था करता है। अधिपत्र (Warrant) के सम्बन्ध में, शपथ अथवा प्रतिज्ञान द्वारा पुष्ट सम्भावित कारण के बिना अधिपत्र जारी नहीं किया जा सकता है तथा उसमें तलाशी लेनेवाले स्थान, गिरफ्तार होनेवाले व्यक्ति या पत्त होनेवाले सामान का विवरण रहना चाहिए। लेकिन कभी कभी पूर्व अधिपत्र के बिना भी तलाशी ली जा सकती है, जैसे गम्भीर अपराध के दोषी व्यक्तियों को गिरफ्तार करने, नौकाओं, मोटों या वायुयानों की तलाशी लेने में।

(vii) अधिकार-अपहरण विधेयक तथा घटनोपरान्त विधि — अमेरिकी जनता की विधानमण्डल में अत्याचारों से पर्याप्त सरक्षण प्रदान किया गया है। सविधान की धारा १, खण्ड ६ के अनुसार किसी अधिकार अपहरण विधेयक (Bill of Attainder) तथा घटनोपरान्त विधि (Expost Facto Law) का निर्माण नहीं हो सकता। साल्डर बनाम बुल (Salder vs Bull) में सर्वोच्च न्यायालय ने विचार व्यक्त किया कि घटनोपरान्त विधि से सम्बन्धित प्रतिबंध केवल दण्डिक मामलों (Criminal matters) में लागू होंगे, व्यवहार सम्बन्धी मामलों (Civil matters) में नहीं।

(viii) देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार (Right in relation to the charge of treason) का भी सविधान में व्यवधान है। सविधान की धारा ३, खण्ड ३ में देशद्रोह की परिभाषा दी गयी है। राष्ट्र के विरुद्ध करने

या दुश्मनो की सहायता करने और उनका साथ देने की प्रक्रिया को देशद्रोह समझा जायगा। देश-द्रोह का अपराध सिद्ध करने के लिए दो गवाहों का बयान (Testimony) या खुली अदालत में अपराधी द्वारा स्वीकृति आवश्यक है।

(ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार (Rights relating to the Judicial Process)

अमरीकी संविधान में नागरिक अधिकारों के समुचित उपयोग तथा प्रशासन अधिकारियों के अनुचित प्रभाव से मुक्ति के लिए संविधान निर्माताओं ने न्यायिक-प्रक्रिया से सम्बन्धित अनेक अधिकारों का व्यवधान किया। पाँचवें से आठवें संशोधन तक न्यायिक प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकारों से सम्बन्ध है।

(i) शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार — संविधान के छठे संशोधन के अनुसार अपराध सम्बन्धी मुकदमों में अभियुक्त को शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार (Rights to a speedy and public trial) है। लेकिन मुकदमों की अन्तिम क्रिया के सम्पादन में विलम्ब हो ही जाता है।

(ii) कानूनी सहायता प्राप्त करने का अधिकार — छठे संशोधन के द्वारा प्रत्येक दण्डक अपराध (Criminal offence) के अभियुक्त को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि विरोधी गवाहों को गवाही उसकी उपस्थिति में ही, उसके पक्ष में गवाहों को न्यायालय में उपस्थित होने के लिए विवश किया जाय और उसे अपनी प्रतिरक्षा के लिए वकील को सहायता प्रदान की जाय।

(iii) अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किये जाने का अधिकार — पाँचवें संशोधन के अनुसार अभियुक्त न्यायालय में अपना ध्यान दान या न देने के लिए स्वतंत्र है। उसे अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किया जा सकता। लेकिन सच पूछा जाय तो इस अधिकार का व्यावहारिक महत्त्व नगण्य है, क्योंकि कभी कभी पुलिस निम्न बग के लोगों पर बल-प्रयोग (Third degree method) कर उनसे स्वीकारोक्ति ले लेती है।

संविधान के आठवें संशोधन में कहा गया है कि “किसी अभियुक्त से अत्यधिक जमानत नहीं माँगी जायगी, अत्यधिक जुमाने नहीं लिये जायेंगे और क्रूर और असाधारण दण्ड नहीं दिये जायेंगे।” पाँचवें संशोधन द्वारा ‘एक ही अपराध के लिए दो दैहिक सजा’ (Double jeopardy of life and limb) का निषेध कर दिया गया है।

(iv) अनुचित सजा के विरुद्ध अधिकार — अमरीकी नागरिकों का एक महत्त्वपूर्ण अधिकार मुकदमों पर विचार में जूरी की सहायता का अधिकार है। तीसरे अनुच्छेद की दूसरी धारा में कहा गया है कि “महाम्भियोग के अतिरिक्त समस्त अपराधों के मुकदमों का विचार जूरी द्वारा होगा।”

(v) जूरी के द्वारा सुनवाई का अधिकार — छठे संशोधन के अनुसार “समस्त दण्डक अभियोगों” में अभियुक्त के दूत और सायजनिक रूप से, उस राज्य तथा जिले की

का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act, 1798), १९१७ का एस्पायोनेज ऐक्ट (Espionage Act 1917), १९१८ का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act 1918), १९५० का एलियन रजिस्ट्रेशन ऐक्ट (Alien Registration Act 1940) इत्यादि। इसी प्रकार यातायात की सुविधा, सभा की स्वतंत्रता आदि पर भी प्रतिबन्ध लगाया जाता है। अवाध विचरण की स्वतंत्रता का सविधान में उल्लेख न होते हुए भी उसे सर्वोच्च न्यायालय ने अय स्वतंत्रताओं में अंतर्निहित माना है। आवेदन करने के अधिकार पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। परन्तु आवेदनों पर आवश्यक रूप से विचार हो, ऐसा कोई उपबन्ध सविधान में नहीं है। अन्त में, इन स्वतंत्रताओं के अधिकार अमर्यादित नहीं हैं।

(v) शस्त्र धारण करने का अधिकार — नागरिकों को शस्त्र रखने तथा धारण करने का भी अधिकार (Right to keep and bear arms) दिया गया है। सविधान के दूसरे संशोधन में कहा गया है कि "एक स्वतंत्र राज्य की सुरक्षा के लिए सुव्यवस्थित नागरिक सेना (मिलिशिया) आवश्यक होने के कारण, जनता के शस्त्र रखने और धारण करने के अधिकार का उल्लंघन नहीं किया जायगा।" इस अधिकार पर भी कुछ राज्यों में प्रतिबन्ध लगाया गया है कि कतिपय शस्त्रों को रखने के लिए पुलिस से पूर्व लाइसेंस की आवश्यकता होगी।

(vi) युक्तिहीन तलाशियों से सरक्षण — तीसरे संशोधन के द्वारा यह निषिद्ध कर दिया गया है कि गृहस्वामी की अनुमति के बिना किसी भी संनिक को किसी के घर में भी नहीं ठहराया जा सकता है। हा, युद्धकाल में भी निर्धारित पद्धति से ऐसा किया जा सकता है। चौथा संशोधन युक्तिहीन तलाशियों (Unreasonable searches and seizures) से मुक्ति तथा शरीर, घर, कागज तथा अन्य सामानों के सरक्षण की व्यवस्था करता है। अधिपत्र (Warrant) के सम्बन्ध में, शपथ अथवा प्रतिज्ञान द्वारा पुष्ट समाहित कारण के बिना अधिपत्र जारी नहीं किया जा सकता है तथा उसमें तलाशी लेनेवाले स्थान, गिरफ्तार होनेवाले व्यक्ति या जन्तु होनेवाले सामान का विवरण रहना चाहिए। लेकिन कभी कभी पूर्व अधिपत्र के बिना भी तलाशी ली जा सकती है, जैसे गम्भीर अपराध के दोषी व्यक्तियों को गिरफ्तार करने, नौकाओं, मोटरों या वायुयानों की तलाशी लेने में।

(vii) अधिकार-अपहरण विधेयक तथा घटनोपरान्त विधि — अमरीकी जनता को विधानमण्डल में अत्याचारों से पर्याप्त सरक्षण प्रदान किया गया है। सविधान की धारा १, खण्ड ९ के अनुसार किसी अधिकार-अपहरण विधेयक (Bill of Attainder) तथा घटनोपरान्त विधि (Expost Facto Law) का निर्माण नहीं हो सकता। साट्टर बनाम बुल (Salder vs Bull) में सर्वोच्च न्यायालय ने विचार व्यक्त किया कि घटनोपरान्त विधि से सम्बन्धित प्रतिबन्ध केवल दण्डिक मामलों (Criminal matters) में लागू होगा, व्यवहार सम्बन्धी मामलों (Civil matters) में नहीं।

(viii) देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार (Right in relation to the charge of treason) का भी सविधान में व्यवधान है। सविधान की धारा ३, खण्ड ३ में देशद्रोह की परिभाषा दी गयी है। राष्ट्र के विरुद्ध कर

या दुश्मनो की सहायता करने और उनका साथ देने की प्रतिया को देगद्गोह समझा जायगा । देश-द्रोह का अपराध सिद्ध करने के लिए दो गवाहों का ध्यान (Testimony) या खुली अदालत में अपराधी द्वारा स्वीकृति आवश्यक है ।

(ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार (Rights relating to the Judicial Process)

अमरीकी संविधान में नागरिक अधिकारों के समुचित उपयोग तथा प्रशासन अधिकारियों के अनुचित प्रभाव से मुक्ति के लिए संविधान निर्माताओं ने न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अनेक अधिकारों का व्यवधान किया । पाँचवें से आठवें संशोधन तक न्यायिक प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकारों से सम्बद्ध हैं ।

(i) शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार — संविधान के छठे संशोधन के अनुसार अपराध सम्बन्धी मुकदमे में अभियुक्त को शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार (Rights to a speedy and public trial) है । लेकिन मुकदमे की अंतिम क्रिया के सम्पादन में विलम्ब हो ही जाता है ।

(ii) कानूनी सहायता प्राप्त करने का अधिकार — छठे संशोधन के द्वारा प्रत्येक दण्डक अपराध (Criminal offence) के अभियुक्त को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि विरोधी गवाहों को गवाही उसकी उपस्थिति में ही, उसके पक्ष में गवाहों को न्यायालय में उपस्थित होने के लिए विवश किया जाय और उसे अपनी प्रतिरक्षा के लिए वकील को सहायता प्रदान की जाय ।

(iii) अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किये जाने का अधिकार — पाँचवें संशोधन के अनुसार अभियुक्त न्यायालय में अपना ध्यान देने या न देने के लिए स्वतंत्र है । उसे अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किया जा सकता । लेकिन सब पूछा जाय तो इस अधिकार का व्यावहारिक महत्त्व नगण्य है, क्योंकि कभी कभी पुलिस निम्न बर्ग के लोगों पर बल-प्रयोग (Third degree method) कर उनसे स्वीकारोक्ति ले लेती है ।

संविधान के आठवें संशोधन में कहा गया है कि "किसी अभियुक्त से अत्यधिक जमानत नहीं माँगी जायगी, अत्यधिक जुर्माने नहीं लिये जायेंगे और क्रूर और असाधारण दण्ड नहीं दिये जायेंगे ।" पाँचवें संशोधन द्वारा 'एक ही अपराध के लिए दो दंडिक सजा' (Double jeopardy of life and limb) का निषेध कर दिया गया है ।

(iv) अनुचित सजा के विरुद्ध अधिकार — अमरीकी नागरिकों का एक महत्त्वपूर्ण अधिकार मुकदमों पर विचार में जूरी की सहायता का अधिकार है । तीसरे अनुच्छेद की दूसरी धारा में कहा गया है कि "महाभियोग के अतिरिक्त समस्त अपराधों के मुकदमों का विचार जूरी द्वारा होगा ।"

(v) जूरी के द्वारा सुनवाई का अधिकार — छठे संशोधन के अनुसार "समस्त दण्डक अभियोजना" में अभियुक्त के दृढ़ और सावजनिक रूप से, उस राज्य तथा जिले की

जिसमें अपराध किया गया है, और जिसकी सीमा विधि द्वारा पहले ही निश्चित की गयी हो, निष्पक्ष जूरी द्वारा विचार कराने और अभियोग के स्वरूप और कारण की सूचना पाने का अधिकार है।" पाँचवें संशोधन के अनुसार कोई व्यक्ति मृत्युदण्ड या किसी निदनीय अपराध के लिए तब तक उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता जबतक कि ग्रेड जूरी (Grand Jury) द्वारा यह अपराध आरोपित न हो। लेकिन स्थल या जल सेना या व्यापारिक सेना से सम्बन्धित मामल अपवाद है।

(vi) बन्दी प्रत्यक्षीकरण का लेख.—भारत, इंग्लड आदि देशों को तरह अमेरिका में भी बन्दी-प्रत्यक्षीकरण का लेख (Writ of Habeas Corpus) यायिक संरक्षण का एक महत्वपूर्ण साधन है। इसके अंतर्गत बन्दी को न्यायालय के समक्ष इस बात का निश्चय करने के लिए कि क्या वह वैधानिक रूप से बन्दी बनाया गया है, प्रस्तुत किये जाने का आदेश दिया जाता है। यदि न्यायालय के मतानुसार नजरबन्दी विधि संगत हो, तो उस व्यक्ति को पुनः कारावास में भेज दिया जाता है, अथवा न्यायालय उसे छोड़ देने का आदेश देता है। अमरीकी संविधान के प्रथम अनुच्छेद की १ वीं धारा के अनुसार "जबतक विद्रोह या आक्रमण के कारण सावजनिक सुरक्षा के लिए ऐसा करना आवश्यक न हो, बन्दी अप्रत्यक्षीकरण के विशेषाधिकार को निलम्बित नहीं किया जा सकता।" अतः सिर्फ विद्रोह, युद्ध अथवा आंतरिक अशांति के समय यह अधिकार निलम्बित किया जा सकता है।

(vii) विधि की उचित प्रक्रिया का संरक्षण —अमरीकी संविधान में व्यक्ति के अधिकार के सम्बन्ध में 'विधि की उचित प्रक्रिया' (Due Process of Law) के सिद्धांत को माया दी गयी है जबकि भारत में 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure established by Law) के सिद्धांत को अपनाया गया है। समुक्त राज्य अमेरिका के पाँचवें संशोधन के एक अनुबन्ध के अनुसार "किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से विधि की उचित प्रक्रिया के बिना वंचित नहीं किया जा सकता।" चौदहवें संशोधन द्वारा राज्य सरकारों पर भी बंधन लगाया गया है।

विधि की उचित प्रक्रिया के दो पहलू हैं—(१) प्रक्रिया सम्बन्धी और (२) सार सम्बन्धी। प्रो० जिक के विचारानुसार प्रक्रिया के अंतर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं, जिनकी उपेक्षा से 'विधि की उचित प्रक्रिया' का उल्लंघन होगा :—

- (१) अभियुक्त के मुकदमे पर निष्पक्षता से विचार हो,
- (२) न्यायालय को उस मुकदमे पर विचार करने का क्षेत्राधिकार हो,
- (३) अभियुक्त को आरोपों का ज्ञान हो,
- (४) गवाहियाँ उसके सामने ली जायें, और
- (५) अभियुक्त को वकील से सहायता लेने का अवसर दिया जाय।

लेकिन विधि की उचित प्रक्रिया को कोई निश्चित व्याख्या सम्भव नहीं है। इसका अर्थ निरंतर विकसित हो रहा है। फिर भी इतना स्पष्ट है कि जिस विधि द्वारा व्यक्ति के जीवन, स्वतंत्रता या सम्पत्ति से वंचित किया जाता हो, वह उचित स्पष्ट एवं सुनिश्चित हो और अनुपयुक्त न हो। समुक्त राज्य बनाम कोबेन ग्रीसरी को (United Vs Cohen Grocery Co) के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने धरताया कि कानून अनिश्चित

(ग) सम्पत्ति का अधिकार

(Right to Property)

सम्पत्ति का अधिकार और प्रतिबन्ध —अमेरिका में सम्पत्ति का अधिकार एक महत्वपूर्ण अधिकार है। अमेरिका का साधारण दर्शन यह मानता है कि सभी तरह की सम्पत्ति वैयक्तिक अधिकार में होनी चाहिए। लेकिन आश्चर्य की बात यह है कि जिस प्रकार भारतीय संविधान में सम्पत्ति-अजन, धारण और लेन देन का अधिकार उल्लिखित है, उस प्रकार की कोई धारा सम्युक्त राज्य के संविधान में नहीं है। फिर भी सम्पत्ति का अधिकार वहाँ के संविधान का आधारभूत सिद्धान्त है। अमेरिका में सम्पत्ति की परिभाषा बहुत व्यापक है। सम्पत्ति में सिर्फ भौतिक वस्तुएँ ही नहीं आती, बल्कि अमूर्त वस्तु, जैसे हुनर (Skill) भी आती है। सविदा की स्वतन्त्रता सम्पत्ति का अभिन्न अंग है।

लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार एकदम असीमित है। सरकार निम्नलिखित स्थितियों में वैयक्तिक सम्पत्ति का हस्तगत कर सकती है —

(क) विधि की उचित प्रक्रिया द्वारा कोई व्यक्ति अपनी सम्पत्ति से वंचित किया जा सकता है।

(ख) सावजनिक उपयोग के लिए सम्पत्ति हस्तगत की जा सकती है। संविधान का यह सुनिश्चित सिद्धांत हो गया है कि संघीय सरकार और राज्य सरकारें वैयक्तिक निहिन सावजनिक सुविधा की सेवाओं (Public utilities) तथा सावजनिक सुरक्षा, स्वास्थ्य और नैतिकता के हित में वैयक्तिक सम्पत्ति को नियमित तथा हस्तगत कर सकती है।

(ग) उचित क्षतिपूर्ति देकर ही सम्पत्ति हस्तगत की जा सकती है। भारतीय व्यवस्था के सदृश क्षतिपूर्ति उचित है या नहीं, इसके निणय का अधिकार अमरीकी न्यायालय को प्राप्त है।

इस प्रकार वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार असीमित नहीं है। सरकार उसे हस्तगत या नियमित कर सकती है, लेकिन सरकार का भी सम्पत्ति हस्तगत करने का अधिकार असीमित नहीं है। वह कतिपय विशेष स्थितियों के अन्तर्गत ही वैयक्तिक सम्पत्ति के क्षेत्र में हस्तक्षेप कर सकती है। इसके अतिरिक्त न्यायालय का भी उस पर नियंत्रण रहता है। सर्वों व न्यायालय ने कई बार कानून के अन्तर्गत स्थापित करने के कानून, अधिकार से अधिक काम का समय निर्धारित करने के कानून, प्रकृति, सामाजिक अर्थिक सुधार के कानून को अवध घोषित किया है।

३. मूल अधिकारों की तुलनात्मक समीक्षा

(Comparison and Criticism)

अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों के विवरण के उपरान्त अब हम उनके आलोचनात्मक पहलू पर दृष्टिपात करेंगे तथा अन्य देशों के मूल अधिकारों से उनकी समानताओं तथा असमानताओं का अध्ययन करेंगे।

आलोचना

(1) अनिश्चित —अमरीकी संविधान के नागरिक अधिकारों की व्यवस्था भी अनिश्चित (Indefinite) बताया गया है। संविधान में लिखित अधिकारों के अतिरिक्त भी अन्य अधिकार

नागरिकों को प्राप्त है जिनका निर्णायक न्यायालय है। इसके अतिरिक्त नागरिकों पर किन किन खवस्थाओं में सीमा लगायी जा सकती है, इसका विवरण संविधान में नहीं है। फिर किसी निश्चित स्थिति में किसी नागरिक अधिकार का सही अर्थ क्या है और उसकी सीमा क्या है, इसका निर्धारण न्यायालय करता है। इस प्रकार नागरिक अधिकारों की व्यवस्था में अत्यधिक नमनीयता तथा अनिश्चितता आ गयी है। इसके विपरीत में भारतीय संविधान में उल्लिखित नागरिक अधिकारों की परिभाषा स्पष्ट है, उनकी सीमाएँ पूरा निर्धारित हैं तथा मूल संविधान में उल्लिखित हैं।

(ii) पेचीदी व्यवस्था — आँग और रे के विचार में अमरीकी नागरिक अधिकारों की व्यवस्था अत्यंत पेचीदी (Complex) है। अमेरिका में नागरिक अधिकार के दो आधार हैं — संविधान और राज्य-संविधान। प्रारम्भ में तो संविधान तथा राज्य संविधानों द्वारा प्रदत्त अधिकारों में विरोध था। फिर अधिकारों का वर्गीकरण केवल नागरिकों, केवल विदेशियों तथा दोनों के लिए शीपको के अंतर्गत किया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिबंध के भी अनेक रूप हैं—राज सरकार पर प्रतिबंध, राज्य सरकारों पर प्रतिबंध तथा दोनों पर प्रतिबंध। इतना ही नहीं, कुछ अधिकार संविधान में उल्लिखित हैं तो कुछ अधिकार नागरिकों और न्यायालयों के विवेक पर आधारित हैं। इस प्रकार अमेरिका में नागरिक अधिकारों की व्यवस्था अनिश्चित होने के साथ साथ पेचीदी भी है।

(iii) प्रतिक्रियावादी दर्शन पर आधारित — अमरीकी नागरिकों के अधिकारों की व्यवस्था को प्रतिक्रियावादी तथा प्रतिगामी बताया गया है। नागरिक अधिकार व्यक्तिवादी वर्णन पर आधारित है। पूँजीवादी व्यवस्था इस दर्शन की भौतिक अभिव्यक्ति है। यद्यपि पूँजीवादी व्यवस्था को भी उदार बनाया जा सकता है, लेकिन समाजवाद के युग में यह व्यवस्था निरर्थक सिद्ध हो रही है। पूँजीवादी ही इसके माध्य के निर्णायक हैं। अतः यह व्यवस्था, वर्णन के विचार में, “अमीरों की आवश्यकताओं की पूर्ति करती है तथा गरीबों की आवश्यकताओं की पूर्ति में कठिनाई उत्पन्न करती है।” प्रो० लारकी ने भी इस व्यवस्था को प्रतिक्रियावादी बताया है।

इन दोनों के बावजूद अमरीकी नागरिक-अधिकारों की व्यवस्था सफल हुई है और व्यक्तियों के व्यक्तित्व के विकास में सहयोग दिया है तथा उनकी स्वतंत्रताओं की रक्षा की है।

तुलना

(Comparison)

(i) भारतीय व्यवस्था से तुलना — भारतीय तथा अमरीकी मूल अधिकारों की व्यवस्थाओं में पर्याप्त समानताएँ हैं। एक ही तरह के मूल अधिकार दोनों देशों के संविधानों में निहित हैं। रक्षा की व्यवस्था में भी समानता है। न्यायालय को उनका रक्षक बनाया गया है जो समावेशों, आदेशों तथा निर्देशों द्वारा मूल अधिकारों की रक्षा करते हैं। दोनों देशों में

1. It has shown its temper in the comparative case with which it has been twisted into an instrument of the needs or want of the poor, —Bryan

‘यायालय विधायिका के ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर सकते हैं जो नागरिक अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं। फिर भी भारतीय तथा अमरीकी मूल अधिकारों में पर्याप्त अन्तर है।

(१) भारतीय नागरिकों को केवल वे ही मूल अधिकार प्राप्त हैं जिनका उल्लेख संविधान में मूल अधिकारों के रूप में है। संयुक्त-राज्य अमेरिका में भारत के सदृश केवल संविधान ही मूल अधिकारों का स्रोत नहीं है, बल्कि संविधान के अतिरिक्त सामान्य विधियों (Common Laws) और स्वाभाविक न्याय (Natural justice) भी मूल अधिकारों के स्रोत हैं।

(२) अमेरिका में ‘कानून उचित प्रक्रिया’ (Due process of law) द्वारा मूल अधिकारों को निलम्बित अथवा ध्वस्त किया जा सकता है लेकिन भारत में कानून द्वारा स्थापित क्रिया (Procedure established by law) से मूल अधिकारों का अपहरण किया जा सकता है। अतः भारत में मूल अधिकार विधानमण्डल तथा कायपालिका की दया पर निर्भर करते हैं जब कि अमेरिका में ‘यायालय अंतिम निर्णायक हैं, क्योंकि भारत के असदृश वहाँ कानून के अधीन होने की जाँच करने का अधिकार यामालय को है। संक्षेप में संयुक्त राज्य अमेरिका में मूल अधिकारों का अपेक्षा कहीं सुदृढ़ है।

(३) भारतीय संविधान में कायपालिका सबटकाल में मूल अधिकारों को निलम्बित कर सकती है तथा नागरिकों को ‘यायालय की शरण लेने से रोक सकती है, लेकिन अमेरिका में आपत्तिकाल में ‘यायापालिका ही अधिकारों के विलम्बन या स्थगन की सीमा का निर्णायक है। अतः भारत में नागरिकों की स्वतन्त्रताओं को कायपालिका या व्यवस्थापिका ‘गूँज कर सकती है, परन्तु अमेरिका में नहीं। सर आइवर जेनिंग्स के शब्दों में “संयुक्त-राज्य के संविधान में उल्लिखित मूल अधिकारों में निश्चयात्मकता और निर्दिष्टता है। संविधान के निर्माताओं ने अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए न्यायाधीशों पर विश्वास किया है। इसके विपरीत भारतीय संविधान में विभिन्न सिद्धान्तों तथा प्रणालियों के बीच संतुलन स्थापित करने तथा मूल सिद्धान्त और विधरण को समाविष्ट करने के कारण मूल अधिकारों में निश्चयात्मकता तथा निर्दिष्टता की कमी आ गयी है।”

(४) फ्रांसीसी व्यवस्था से तुलना — फ्रांस में राज्य क्रांति (१७८९ ई०) के समय मानवीय अधिकारों की घोषणा (Declaration of Human Rights) की गयी। चौथे और पाँचवें शताब्दी में इसे संविधान का अंग माना गया है। फ्रांस तथा अमेरिका के नागरिक अधिकारों की व्यवस्थाओं में अनेक अन्तर हैं। प्रथमतः अमरीकी नागरिक अधिकारों पर व्यक्तिवाद का प्रभाव है जबकि फ्रांसीसी नागरिक अधिकारों पर समाजवादी तथा साम्यवादी आदर्शों का प्रभाव अधिक प्रमुख है। द्वितीयतः फ्रांस में मौलिक अधिकारों को उपलब्धि के लिए स्थापनात्मक उपचार की व्यवस्था नहीं की गयी है जबकि अमरीकी संविधान में

1 ‘Compared with the Indian Bill of Rights, the American Bill of Rights is a marvel of charity and conciseness. What the fathers of the American constitution did was to trust their judges to protect their liberties by applying a few simple fundamental propositions. In India the Constituent Assembly did not trust the judges so far. It tried to formulate not merely the general principles but also some of the details. The Indian Bill of Rights is based on consistent philosophy’

— Sir Ivor Jennings

अप्रत्यक्ष रूप से न्यायालयों को इसका उत्तरदायित्व सौंपा गया है। तृतीयत अमरीकी संविधान में मूल अधिकारों का आधार संविधान या स्वामायिक न्याय है। अतः इनका सर्वधानिक महत्त्व है। लेकिन फ्रांस में अधिकारों का उल्लेख संविधान की प्रस्तावना में किया गया है अतः उनकी सर्वधानिक स्थिति अमेरिका-सी दृढ़ नहीं है। उनकी स्थिति भारतीय संविधान में उल्लिखित राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों की सी है जो संविधान के सद्यः मान्य हैं तथा जिन्हें सर्वधानिक उपचार प्राप्त है। न्यूमैन ने उसकी तुलना अमेरिका के घोषणा-पत्र में की है।

(iii) सोवियत पद्धति से तुलना — जहाँ तक सोवियत संविधान में नागरिकों का प्रश्न है—संविधान में संविस्तार उनका उल्लेख किया गया है। (१) वे पूर्णतः साम्यवादी आग्रह पर आधारित हैं जबकि अमरीकी नागरिक अधिकार व्यक्तिवादी आदर्श पर। (२) सोवियत संविधान में अधिकारों के अतिरिक्त कतः कतः भी उल्लिखित हैं, लेकिन अमरीकी संविधान में कतः कतः की चर्चा तक नहीं है, केवल उनका अनुमान (Presumed) कर लिया गया है। (३) अमेरिका में नागरिक अधिकार न्यायालय के संरक्षण पर आधारित हैं जबकि सोवियत संघ संविधानमण्डल की दया पर। (४) अमरीकी संविधान द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार मुख्यतः राजनैतिक हैं जबकि सोवियत नागरिक अधिकार मुख्यतः आर्थिक।

(iv) ब्रिटिश पद्धति से तुलना — ब्रिटिश संविधान द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार से तुलना-सम्बन्धी दो बातें कही जा सकती हैं। (१) ब्रिटिश नागरिकों के अधिकार ऐतिहासिक विकास के परिणाम हैं। समय-समय पर संसद तथा साम्राटों ने सार्वजनिक परिणामस्वरूप उन्हें लिखित स्वरूप प्रदान किया। मगनाकार्टा, अधिकारपत्र (Bill of Rights) आदि अधिकारों को लिखित रूप देते हैं। अथवा अधिकार सामान्य कानून संविधानों या विवेक पर आधारित हैं। अमेरिका में नागरिक अधिकार मुख्यतः सर्वधानिक संशोधन के परिणाम हैं। वे संविधान के अंग हैं। इनके अतिरिक्त विवेक तथा स्वाभाविक न्याय पर भी वे आधारित हैं। द्वितीयत ब्रिटेन में संसद की सर्वोच्चता की मान्यता दी गयी है। अतः विधानमण्डल पर नागरिक अधिकारों की सुरक्षा आधारित है। लेकिन अमेरिका में न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धांत के फलस्वरूप न्यायालयों पर अधिकारों का संरक्षण निभर करता है।

सारांश

प्रथम दस संशोधनों द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में अंगीकृत किया गया। लेकिन संविधान में मूल अधिकारों की सूची नागरिकों को अथवा अधिकारों से अलग नहीं करता है। राष्ट्रीय संविधान के अतिरिक्त राज्यों के संविधान भी

1 'France has not adopted the American principle of judicial review with the result that laws enacted contrary to the Constitution cannot be invalidated except by the legislature which enacts them. In other words, the French list of civil rights is not the American Bill of Rights but rather with our principles but not'

नागरिकों को अधिकार प्रदान करते हैं। मूल अधिकारों की एक प्रमुख विशेषता उनकी नाम्यता है। अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था भी संविधान करता है। मौलिक अधिकारों की व्यवस्था अत्यधिक जटिल तथा पेचीदा है। गृह-युद्ध शोधनों द्वारा नागरिक अधिकारों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। अधिकार निरंकुश नहीं है। युद्ध-काल में मौलिक अधिकार व्यवहारत एकदम संकोच हो जाते हैं। अधिकारों के साथ कर्तव्य भी जुड़े हुए हैं।

मूल अधिकारों को तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। वैयक्तिक अधिकार न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार तथा सम्पत्ति-सम्बन्धी अधिकार।

मूल अधिकारों की आलोचना करते हुए कहा गया है कि वे अनिश्चित हैं, उनको व्यवस्थाएँ पेचीदा हैं, तथा वे प्रतिक्रियावादी दर्शन पर आधारित हैं।

प्रश्न

- 1 Critically examine the fundamental rights embodied in the constitution of the U S A (Vikram U B A (Part II '60)
(अमरीकी संविधान में उल्लिखित मूल अधिकारों का वर्णन करें।)
- 2 Compare the fundamental rights of the Citizens under the constitution of U S A with those under the constitution of India, France and U S S R
(अमरीकी तथा भारतीय, फ्रांसीसी और रूसी संविधानों में उल्लिखित मूल अधिकारों का वर्णन करें।)
- 3 Compare the fundamental rights of the Citizens under the constitution of U S A with those under the constitution of India)
(P U '55 A)
(अमरीकी तथा भारतीय संविधानों में उल्लिखित मूल अधिकारों की तुलनात्मक विवेचना करें।)

"The American President not only reigns He also rules He is and does Here is a basic cause of tension He combines the sentimental aura of the crown with the work, a day labours of a unitary Prime Ministership"

—Brogan

राष्ट्रीय कार्यपालिका

(The National Executive)

८

- १ अव्यक्षात्मक पद्धति का अंगीकरण—संसदीय तथा अध्यक्षात्मक शासन पद्धतियाँ अध्यक्षात्मक सरकार की विशेषताएँ, फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति पद का सृजन ।
- २ राष्ट्रपति पद की विशेषताएँ—
'कृत्रिम' पर विकसित कायपालिका, 'एकल' कार्यपालिका, जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव पर व्यवहारतः प्रत्यक्ष चुनाव, कायपालिका से अधिक, कायपालिका व्यवस्थापिका से अधिक मरम्मत, सुधार नहीं ।
- ३ राष्ट्रपति का निर्वाचन—
सर्वैधानिक उपबन्ध, व्यवहार में जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के दोष, राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली में सुधार, वेलन आदि उम्तियाँ, पदच्युति ।
- ४ राष्ट्रपति का कार्यकाल—
फिलाडेल्फिया सम्मेलन का निर्णय, दो अवधियों का बन्धन ।
- ५ उत्तराधिकार ।
- ६ राष्ट्रपति की शक्तियाँ और कृत्य—
शक्तियों के स्रोत, राष्ट्रपति के अधिकार के सिद्धांत, कार्यपालिका शक्तियाँ, विधायिनी शक्तियाँ, यायिक शक्तियाँ, राष्ट्र के नेता के रूप में ।
- ७ राष्ट्रपति पद की स्थिति और महत्त्व ।
- ८ राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि के कारण ।
- ९ अमरीकी राष्ट्रपति का तुलनात्मक अध्ययन—
ब्रिटिश सम्राट् से तुलना, ब्रिटिश प्रधान मंत्री से तुलना, फ्रांस के राष्ट्रपति से तुलना ।
निर्वाचन, कार्यकाल, योग्यता, अधिकार और कृत्य ।
- १० उप-राष्ट्रपति—
आधार और विश्वास, नियुक्ति, कार्यकाल तथा पदच्युति, राष्ट्रपति और
- ११ अमरीकी मंत्रिमंडल—
मंत्रिमंडल, राष्ट्रपति और मंत्रिमंडल, मंत्रिमंडल और मंत्रिमंडल को ब्रिटिश

१. अध्यक्षतात्मक पद्धति का अंगीकरण

(Adoption of the Presidential form of Government)

संसदीय तथा अध्यक्षतात्मक शासन पद्धतियों — शासन यंत्र का एक प्रमुख वर्गीकरण है— सांसद पद्धति एवं अध्यक्षतात्मक पद्धति की सरदारों (Parliamentary and Presidential form of Government) । इस वर्गीकरण का आधार व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के पारस्परिक सम्बन्ध है । यदि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के नियंत्रण में कार्य करती है और उनके प्रति उत्तरदायी है तो उस सरकार को सांसद सरकार कहते हैं । इसके विपरीत अगर कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों एक दूसरे से अलग और स्वतंत्र होकर कार्य करती हैं तो वह सरकार अध्यक्षतात्मक कहलाती है । सांसद शासन प्रणाली का आधार कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका का संयोग (Fusion) है और अध्यक्षतात्मक का इन दोनों का पृथक्करण । अध्यक्षतात्मक सरकार का संगठन शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत (Separation of powers) पर आधारित होता है । सांसद एवं अध्यक्षतात्मक सरकारों के मौलिक भेद को वेजहॉट ने इन शब्दों में स्पष्ट रूप से प्रकट किया है, "व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका शक्तियों की एक दूसरे से स्वतन्त्रता अध्यक्षतात्मक सरकार का विशिष्ट लक्षण है और इन दोनों का दूसरे से संयोग सांसद सरकार का ।"

अध्यक्षतात्मक सरकार की विशेषताएँ — सांसद और अध्यक्षतात्मक सरकारों के उपयुक्त मौलिक अंतर के आधार पर अध्यक्षतात्मक पद्धति की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख किया जा सकता है—(१) अध्यक्षतात्मक पद्धति की कार्यपालिका का प्रधान, जो राज्य का भी प्रधान होता है, जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होता है । सांसद पद्धति में वह निर्वाचन या आनुवंशिक हो सकता है ।

(२) उसकी अवधि संविधान द्वारा निश्चित होती है । इस अवधि में महाभियोग (Impeachment) द्वारा ही उसे हटाया जा सकता है ।

(३) अध्यक्षतात्मक सरकार में कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा न तो निर्मित की जाती है, न वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है और न उसके विश्वास पर आश्रित ही । सांसद पद्धति में कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित, उसके प्रति उत्तरदायी तथा उसके विश्वासपर्यन्त ही पदासीन रह सकती है ।

(४) अध्यक्षतात्मक पद्धति में राज्य का प्रधान वास्तविक प्रधान होता है, उसकी शक्तियाँ वास्तविक होती हैं, लेकिन मंत्रिमण्डलात्मक पद्धति में वह नाम मात्र का प्रधान होता है । वास्तविक शक्तियाँ मंत्रिमण्डल के हाथ में रहती हैं ।

1 "The Independence of the legislative and executive powers is the specific quality of the presidential government just as fusion and combination is the precise principle of the cabinet government,
—Bagehot

(५) अध्यक्षीय प्रणाली में सासद प्रणाली के प्रतिकूल, मन्त्रि-परिषद् के सदस्य राज्याध्यक्ष के सचिव होते हैं, उनके द्वारा नियुक्त तथा पदच्युत होते हैं, उसके आज्ञानुसार कार्य करते हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(६) अध्यक्षीय सरकार में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सम्बन्ध विच्छेद रहता है जबकि मन्त्रिमण्डल प्रणाली में दोनों शक्तियों का संयोग।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति पद का सृजन—संयुक्त-राज्य अमेरिका में अध्यक्षीय पद्धति की सरकार है। १७८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention) ने पर्याप्त वाद-विवाद के पश्चात् इस पद्धति को अपनाया जिसके परिणामस्वरूप संविधान में राष्ट्रपति पद का सृजन किया गया। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रतिनिधि एकमत से कि केन्द्र में एक शक्तिशाली कार्यपालिका का निर्माण किया जाय, क्योंकि राज्यमण्डल के अनुच्छेदों (Articles of Confederation) में एक सुनिश्चित तथा केन्द्रीय कार्यपालिका के अभाव का उन्हें बटु अनुभव हो चुका था। फिर भी उन्हें ध्यान रखना था कि कार्यपालिका इतनी शक्तिशाली भी न हो जो निरंकुश बन जाय। अतः शक्तिशाली, पर नियंत्रित कार्यपालिका के दृष्टिकोण से अनेक संकल्प प्रस्तुत किये गये, जैसे—वशानुगत राजा, जनता द्वारा निर्वाचित प्रधान, व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी कार्यपालिका, एकल या बहून सभ्य कार्यपालिका आदि। अतः, फिलाडेल्फिया सम्मेलन में निश्चित कार्यावधि के लिए निर्वाचित एकल कार्यपालिका के पक्ष में समझौता हुआ। अतः संविधान में यह व्यवस्था की गयी कि कार्यपालिका शक्ति एक राष्ट्रपति में निहित होती जो चार वर्ष के लिए अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो।

२ राष्ट्रपति-पद की विशेषताएँ

(Characteristics of American Presidency)

डा० फाइनर ने अमरीकी राष्ट्रपति पद की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख किया है —

(१) 'कृत्रिम' पर विकसित कार्यपालिका — 'कृत्रिम' कार्यपालिका से तात्पर्य उस कार्यपालिका से है जिसका निर्माण एक निश्चित उद्देश्य से किया गया हो तथा संविधान में उसे एक निश्चित तथा सीमित स्थान दिया गया हो। अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने भी एक ऐसी कार्यपालिका का निर्माण करना चाहा जिसकी शक्तियाँ संविधान द्वारा पूर्व निर्धारित हों, न कि ब्रिटेन या महाद्वीपीय देशों जैसी कार्यपालिका, जिसकी शक्तियाँ 'शेष शक्तियाँ' (Residual powers), 'निहित शक्तियाँ' (inherent powers) या 'विशेषाधिकार' (Prerogatives) पर आधारित हों। अतः अमरीकी संविधान में कार्यपालिका के अंतर्गत राष्ट्रपति की शक्तियाँ तथा उसके मर्यादाओं का स्पष्ट उल्लेख किया गया। लेकिन सच पूछा जाय तो समय के परिवर्तन के साथ राष्ट्रपति की शक्ति और स्थिति में भी परिवर्तन, विकास तथा वृद्धि होने लगे। राष्ट्रपति की स्थिति में परिवर्तन के मुख्य कारण संविधान के स्पष्ट तथा सामान्य शब्द (General words), निहित ध्येयों का सिद्धांत (implied powers) आपातकालीन तथा अंतर्राष्ट्रीय स्थिति, अंतर्राष्ट्रीय समाज का विकास, राष्ट्रपतियुग का व्यक्तित्व आदि हैं।

अतः वस्तुतः आज अमेरिका का राष्ट्रपति पद सिर्फ सविधान निर्मित ही नहीं, बल्कि विकसित भी है।

(11) 'एकल' कार्यपालिका—वर्तमान सविधान के निर्माण के पहले शासन सगठन राज्य-मण्डल के अनुच्छेदों (Articles of Confederation) पर आधारित था। राज्य-मण्डल दुर्बल शासन की स्थापना करता था। इसमें केन्द्र निश्चल था, उत्तरदायित्व के दोषभूत नहीं था तथा सरकार की शक्तियों का अनियोजित फौदाव तथा गोलमाल था। इन दोनों को दूर करने के लिए आवश्यक था कि शासन शक्तियों को एक तथा निश्चिन्त अधिकारी के हाथों सौंपा जाय जिसे हर कार्य के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके। अतः कार्यपालिका शक्ति को 'अकेली' कार्यपालिका (A solitary executive) राष्ट्रपति में निहित किया गया, ब्रिटेन के समान सामूहिक कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् की स्थापना नहीं की गयी।

(111) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव, पर व्यवहारतः प्रत्यक्ष चुनाव—अमरीकी राष्ट्रपति पद की तीसरी विशेषता उसका जनता द्वारा निर्वाचन है। सविधान-निर्माता गणतन्त्रात्मक प्रजातन्त्र की स्थापना के पक्ष में थे। अतः उन्होंने जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की व्यवस्था की। लेकिन वे राष्ट्रपति को जन बोलाहल तथा अव्यवस्था से दूर रखना चाहते थे। इसलिए उन्होंने अप्रत्यक्ष निर्वाचन—'निर्वाचक मंडलों' (Electoral Colleges) द्वारा—को सविधान में मायता दी। लेकिन व्यवहार में राजनीतिक दलों तथा राष्ट्रीय सम्मेलनों के विकास के कारण निर्वाचन का रूप प्रत्यक्ष हो गया।

(vi) कार्यपालिका से अधिक —अमरीकी सविधान शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित है। लेकिन इस सिद्धांत को पूर्णरूपेण लागू नहीं किया गया, बल्कि 'नियंत्रण और सतुलन' के सिद्धांत द्वारा इसकी पूर्ति की गयी। इसलिए सविधान में यद्यपि शासन के सभी अंगों को पृथक्-एक स्वतंत्र बनाया गया, फिर भी एक अंग को दूसरे अंग के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने का अथसर प्रदान किया गया है। राष्ट्रपति में समस्त कार्यपालिका शक्ति निहित है। इसके अतिरिक्त वह विधायिका तथा न्यायपालिका को भी प्रभावित तथा नियंत्रित कर सकता है। निषेधाधिकार (Veto), सन्देश, जनता से अपील, राजनीतिक दल आदि सर्वैधानिक तथा असर्वैधानिक साधनों द्वारा वह विधायिका का नेता बन गया। मायाघोषों की नियुक्ति तथा अन्य साधनों से उसने सर्वोच्च न्यायालय को उदारवादी तथा अनौपचारिक विचारों को अपनाते के लिए बाध्य किया है।

(v) कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक् — जैसा कि हमने ऊपर कहा है, शक्तियों का पृथक्करण अमरीकी सविधान का मूलभूत सिद्धांत है। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को पृथक् तथा स्वतंत्र रखा गया है। राष्ट्रपति या उसके मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को कांग्रेस में स्थान नहीं दिया गया है जिसके फलस्वरूप राष्ट्रपति कांग्रेस को समुचित नेतृत्व प्रदान नहीं कर सकता है। इसके विपरीत सातद् प्रणाली के देशों में कार्यपालिका को व्यवस्थापिका का अभिन्न अंग बना दिया गया है।

(vi) मरम्मत, सुधार नहीं।—अतः मे, डा० फाइनर ने बतलाया है कि राष्ट्रपति-पद में सुधार की आवश्यकता नहीं है, सिर्फ मरम्मत की आवश्यकता है। समुक्त-राज्य अमेरिका

की कार्यपालिका का एक बहुत बड़ा गुण यह है कि महाद्विपीय देशों के असदृश स्थिर तथा निश्चित है, किसी तरह गड़बड़ घोटाला की सम्भावना नहीं है। अतः इसमें विशेष सुधार की आवश्यकता नहीं है। फिर भी इसमें कुछ कमियाँ हैं जिन्हें भरने के लिए मरहम पट्टी की जरूरत है। अमेरिका के राष्ट्रपति अनेक योजनाएँ बनाते तथा घोषणाएँ करते। लेकिन बहुत कम को ही वे पूरा कर पाते हैं क्योंकि उन्हें कांग्रेस के विरोध का सामना करना पड़ता है। अतः डॉ० फाइनर का सुझाव है कि राष्ट्रपति-पद स्वी भवन को अधिक दृढ़ तथा काय-योग्य बनाने के लिए उसकी मरम्मत की जानी चाहिए। वे राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के बीच इस तरह सम्बन्ध स्थापित करना चाहते हैं जिससे राष्ट्रपति कांग्रेस का नेतृत्व प्रदान कर सके तथा दोनों में सहयोग हो सके।

३ राष्ट्रपति का निर्वाचन

(Election of the President)

(क) संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions)

फिलाडेल्फिया सम्मेलन का निर्णय — फिलाडेल्फिया सम्मेलन में राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति के प्रश्न पर प्रतिनिधियों में सर्वाधिक मतभेद था। मुख्यतः दो सुझाव प्रस्तुत किये गये। प्रथम, कुछ प्रतिनिधियों ने जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का सुझाव रखा। लेकिन इसे व्यवहारतः असम्भव समझा गया। इस पद्धति से अव्यवस्था, हुल्लडबाजी तथा राजनीतिक असयम का भी भय था। अतः इस सुझाव को अस्वीकृत कर दिया गया। द्वितीय, राष्ट्रपति का कांग्रेस द्वारा निर्वाचन का सुझाव प्रस्तुत किया गया जिसे सम्मेलन का पर्याप्त समय प्राप्त हुआ, लेकिन यह पद्धत शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का उल्लंघन करती थी तथा संविधान निर्माण राष्ट्रपति का विधान पालिका से स्वतंत्र स्थिति देना चाहते थे। फलतः यह सुझाव भी अस्वीकृत हो रहा। अन्त में दोनों सुझावों के बीच का रास्ता अपनाया गया। एक ऐसी निर्वाचन-पद्धति की खोज की गयी जो राष्ट्रपति को कांग्रेस से स्वतंत्र स्थिति प्रदान करती तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता को निर्वाचन में भाग लेने का अवसर प्रदान करती है।

निर्वाचन प्रक्रिया — संविधान के द्वितीय अनुच्छेद में राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया (Procedure of Election) का उल्लेख किया गया है। राष्ट्रपति का निर्वाचन निर्वाचक मंडल (Electoral College) द्वारा होता है। निर्वाचक-मण्डल राज्यों द्वारा नियुक्त सदस्य (Electors) होते हैं। प्रत्येक राज्य से निर्वाचकों की संख्या कांग्रेस के दोनों सदनों में राज्य के प्रतिनिधियों के बराबर होगी, अर्थात् प्रत्येक राज्य उतने निर्वाचक नियुक्त करता है जितने कांग्रेस के दोनों सदनों में मिलकर उसके प्रतिनिधि होते हैं। निर्वाचकों की नियुक्ति प्रत्येक राज्य के विधानमण्डल द्वारा निर्धारित रीति से होती है। लगभग सौ वर्षों से प्रायः सभी राज्यों में निर्वाचकों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा बयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। इस प्रक्रिया को उदाहरण द्वारा समझाया जा सकता है। यदि किसी राज्य से सिनेट में दो सदस्य और प्रतिनिधि सभा में छ सदस्य हों तो निर्वाचक मण्डल में उस राज्य से अठ (८) सदस्य होंगे। निर्वाचकों की संख्या यूटाक में ४५, कैलिफोर्निया में ३२ और इल्लिनायस में २७, से लेकर नेवाडा, डालावेयर, चरमोट, प्रत्येक में, ३-३ है।

PRESIDENTS OF THE U S A

Election year	President Chief Opponent	Popular Vote ('000)	Electoral Vote	Election Year	President Chief Opponent	Popular Vote ('000)	Electoral Vote
1789	George Washington John Adams	Unknown	69	1836	Martin Van Buren (D) Harrison (W)	762 548	170 73
1792	George Washington (F) John Adams (F)	Unknown	133	1840	William Harrison (W) Van Buren (D) John Tyler (W)	1,275 1,128	234 60
1796	John Adams (F) Thomas Jefferson (DR)	Unknown	71	1844	James K Polk (D) Clay (W)	1,337 1 299	170 105
1800	Thomas Jefferson (DR) Aron Burr	Unknown	73	1848	Zachary Taylor (W) Cass (D) Millford Fillmore (W)	1,360 1 220	163 127
1804	Thomas Jefferson (DR) Pinckney (F)	Unknown	162	1852	Franklin Pierce (D) Winfield Scott (W)	1 601 1 386	254 42
1808	James Madison (DR) Pinckney (I')	Unknown	122	1856	James C Buchan an (D) Fermont (R)	1,927 1 391	174 114
1812	James Madison (DR) De Witt Clinton (F)	Unknown	128	1860	Abraham Lincoln (R) Douglas (D) Breckinridge (D)	1 866 1 375 845	180 12 72
1816	James Monroe (DR) King (F)	Unknown	183	1861	Abraham Lincoln (R) McClellan (D) Andrew Johnson (U)	2 216 1,808	212 21
1820	James Monroe (DR) John Quincy Adams (Ind)	Unknown	231	1868	Ulysses S Grant (R) Horatio Seymour (D)	3,015 2,709	214 80
1824	John Quincy Adams (Ind) Jackson (no party)	105 155	84 99	1872	Ulysses S Grant (R) Gresley (D)	3 597 2,834	256 —
1828	Andrew Jackson (D) John Quincy Adams (NR)	647 509	178 83	1876	R B Hayes (R) Tilden (D)	4 033 4,291	185 184
1832	Andrew Jackson (D) Henry Clay (DR)	637 530	219 49	1880	James A Garfield (R) Havocock (D) Chester Arthur (R)	4,449 4,442	214 156
				1884	Grover Cleveland (D) Blaine (R)	4 911 4,848	217 182
				1888	Benjamin Harrison (R) Cleveland (D)	6,444 5,540	233 162

Electon year	President Chief Opponent	Popular Vote '000)	El ctoral Vote	Electon year	President Chief Opponent	Popular Vote '000)	Electoral vote
1892	Grover Cleveland (D) Harrison (R)	5,554 6 191	277 145	1952	Dwight D Eisen- hower (R) Stevenson (D)	33,818 27,315	442 89
1896	William McKinley (R) Bryan (D)	7,036 6 468	271 176	1956	Dwight D Eisen- hower (R) Stevenson (D)	35,581 26 017	457 73
1900	William McKinley (R) Bryan (D) Theodore Roosevelt (R)	7 219 6,358	292 155	1860	John F Kennedy (D) Nixon (R) Lyndon B John- son (D)	34,237 34 103	303 219
1904	Theodore Roosevelt (R) Parker (D)	7,678 5 684	336 140	1964	Lyndon B John- son (D) Barry M Gold- water (R)	42 676 26,860	486 52
1908	William H Taft (R) Bryan (D)	7,679 6 409	321 162	1968	Richard N Nixon (R) Hubert Humpato, (D)	31 305 30 934	302 191
1912	Woodrow Wilson (D) Roosevelt (P) Taft (R)	6 986 4 126 3,484	435 58 8				
1916	Woodrow Wilson (D) Hughes (R)	9,130 8 538	277 254				
1920	Warren Harding (R) Cox (D) Calvin Coolidge (R)	16 152 9 147	404 127				
1924	Calvin Coolidge (R) Davis (D)	15 725 8 385	382 136				
1928	Herbert Hoover (R) Smith (D)	21 392 15,016	414 87				
1932	Franklin D Roosevelt (D) Herbert Hoover (R)	22 821 15 761	472 59				
1936	Franklin D Roosevelt (D) Landon (D)	27,752 16,675	523 8				
1940	Franklin D Roosevelt (D) Wendell Wilkie (P)	27 343 22 305	449 82				
1944	Franklin D Roosevelt (D) Hewey (R) Harry S Truman (D)	25 602 22,006	432 99				
1948	Harry S Truman (D) Dewey (R)	24 106 21 970	303 199				

Note—F [Federalist],
DR [Democratic Republican]
D [Democrat]
NR [National Republican]
W [Whig]
R [Republican]
P [Progressive]
Ind [Independent]

1 — Elected by the House of Repre-
sentatives following a tied vote

Note—Fourteen candidates have be-
come President of the U S A
with a popular vote less than
50 per cent of the total vote
cast These 'minority Presi-
dents are as follows

1824 John Quincy Adams
1844 James A Polk
1848 Zachary Taylor
1856 James Buchanan
1888 Benjamin Harri-
son
1892 Grover Cleveland
1912 Woodrow Wilson
1916 Woodrow Wilson
1948 Harry S Truman
1960 John F Kennedy

निर्वाचको की योग्यता — कोई ऐसा व्यक्ति, जो कांग्रेस के दोनों सदनों में से किसी का सदस्य हो अथवा समुक्त राज्य के अधीन किसी प्रांत या उत्तरदायित्व के पद पर कार्य कर रहा हो या ट्रस्ट के पद पर हो, निर्वाचक नियुक्त नहीं हो सकता।

मतदान और गणना — प्रत्येक राज्य के निर्वाचक एक निश्चित स्थान पर दिसम्बर के द्वितीय बुधवार के पश्चात् प्रथम सोमवार को एकत्र होकर राष्ट्रपति के पद के लिए दो प्रत्याशियों के पक्ष में मत देंगे। मतदान वयस्क-मताधिकार के आधार पर तथा गुप्त पत्रों (Secret Ballot) द्वारा होता है। इनमें से कम से कम एक व्यक्ति ऐसा होना चाहिए जो उम्र राज्य का निवासी न हो। तदन्तर निर्वाचन के फल के तीन प्रमाण-पत्र (Certificates) तैयार किये जाते हैं, जिनमें एक डिस्ट्रिक्ट कोर्ट में सुरक्षित रहता है, दूसरा डाक द्वारा सिनेट के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाता है और तीसरा उसके पास एक विशेष सन्देश-वाहक (messenger) द्वारा भेज दिया जाता है। ६ जनवरी को अध्यक्ष कांग्रेस के दोनों सदनों के सामने उन्हें खोलेंगे और उनकी गिनती करेगा जिस व्यक्ति को सबसे अधिक मत मिलेगा, वह राष्ट्रपति घोषित होगा और जिसे दूसरे नम्बर (Second highest) मत मिलेगा, वह उपराष्ट्रपति। लेकिन दोनों निर्वाचको को कुल सभ्यता का बहुमत प्राप्त होना चाहिए। २० जनवरी को राष्ट्रपति शपथ ग्रहण करता है।

राज्य द्वारा मतदान — सविधान में राष्ट्रपति के चुनाव के सम्बन्ध में कुछ अर्थ उपबन्ध भी हैं। यदि किसी भी प्रत्याशी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो क्या होगा? सविधान के अनुसार इस स्थिति में प्रतिनिधि सभा उन पाँच व्यक्तियों में से (१८०४ ई० के संशोधन के अनुसार ३ व्यक्तियों में से), जिन्हें क्रमशः अधिक मत प्राप्त हो, किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगी। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य व्यक्तिगत रूप से मतदान नहीं करेंगे, बल्कि "राज्य द्वारा मतदान" (Voting by States) होगा, अर्थात् सभी प्रतिनिधि राज्यों के आधार पर अपना अपना मण्डल बनायेंगे और प्रत्येक मण्डल को एक एक मत देने का अधिकार होगा। इस प्रकार (१) एक राज्य के प्रतिनिधि अलग अलग प्रत्याशियों को मत नहीं दे सकते, (२) प्रत्येक मण्डल एक ही व्यक्ति के पक्ष में मतदान करेगा तथा (३) प्रत्येक राज्य को एक ही मत प्राप्त होगा। दूसरी स्थिति तब पैदा होती है, जब दो व्यक्तियों को निर्वाचको का बहुमत प्राप्त हो, लेकिन दोनों प्राप्त मतों की सभ्यता समान हो। इस दशा में भी प्रतिनिधि सभा ही "राज्य द्वारा मतदान" (Voting by States) की पद्धति से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगा।

चारहवाँ संशोधन — मूल सविधान द्वारा व्यवस्थित राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति दोषपूर्ण थी। चारहवें संशोधन (१८०४ ई०) द्वारा इसमें दो सुधार लाये गये। प्रथमतः, यदि किसी भी व्यक्ति को निर्वाचको का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि-सभा उन तीन व्यक्तियों में से जिन्हें क्रमशः बहुमत प्राप्त हुआ हो, किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगी। मूल सविधान में तीन व्यक्तियों के स्थान पर पाँच व्यक्तियों में से चुनने का विधान था। द्वितीय, निर्वाचक दो व्यक्तियों के पक्ष में मतदान करते समय अपने मत-पत्र पर एक व्यक्ति के नाम के आगे राष्ट्रपति

और दूसरे व्यक्ति के नाम के आगे 'उपराष्ट्रपति' लिख दें। मूल संविधान में सिर्फ दो प्रत्याशियों को मत देने की व्यवस्था थी, राष्ट्रपति के लिए अलग अलग मत देने का विधान नहीं था। फल स्वरूप १६०० ई० के निर्वाचन में जेफर्सन और बर्न को बराबर मत प्राप्त हुए। अतः यह निश्चय करना कठिन हो गया कि कौन राष्ट्रपति होगा और कौन उपराष्ट्रपति? प्रतिनिधि सभा को इसका निर्णय करना पड़ा लेकिन साघप इतना तीव्र था कि ३६ बार मतदान के उपरांत ही नियम हो सका। इसी स्थिति से बचने के लिए 'राष्ट्रपति' और 'उपराष्ट्रपति' का उल्लेख आवश्यक कर दिया गया।

(ख) व्यवहार में जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन

(In practice direct election by the people)

अमरीकी संविधान के जनक राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए ऐसी पद्धति की खोज में थे जो 'हुल्लड और व्यवस्था' (Tumult and disorder) से दूर रहे। फलतः उन्होंने निर्वाचक गण (Electoral college) की पद्धति को अपनाकर परोक्ष निर्वाचन (Indirect Election) की व्यवस्था की। प्रथम दो निर्वाचन सवैधानिक उपबन्ध के वास्तविक अर्थ के अनुकूल सम्पन्न हुए, लेकिन तृतीय निर्वाचन (१७६६ ई०) में कुछ, और चतुर्थ निर्वाचन (१८०० ई०) के समय तो स्थिति में स्पष्ट परिवर्तन हो गया। दलगत आधार पर निर्वाचकों ने जेफर्सन और बर्न (Jefferson and Burr) या ऐडम्स और पिन्की (Pinckney) को मत दिया। उस समय तक दो राजनीतिक दलों—फेडरलिस्ट और रिपब्लिक का सम्बन्ध हो चुका था। इन दलों ने चुनाव के पहले अपने ही प्रत्याशियों को चुन लिया था तथा वे उन्हें ही मत देनेवाले निर्वाचकों का समर्थन कर रहे थे। इस प्रकार बहुत पहले ही राष्ट्रपति के निर्वाचन को दलगत राजनीति से दूर रखने का संविधान निर्माताओं का उद्देश्य धराशायी हो गया। परोक्ष-निर्वाचन को प्रक्रिया राजनीतिक दलों के विकास के कारण भिन्न भिन्न हो गयी। संविधान में आयोजित व्यवस्था से विभिन्न रूप इसने ले लिया। एक ओर यह दलबन्दी के जाल में फँस गया तथा 'हुल्लडबाजी' प्रकृति (Tumultuous characteristic) को अपनाय, दूसरी ओर राष्ट्रपतीय निर्वाचक 'नगण्य' (Row of Ciphers) या 'यन्त्रवत्' (Recording machine) बन गये। इन दोनों परिणामों का कारण यह है कि राष्ट्रपतीय निर्वाचकों का चुनाव जनता यह ध्यान रखते हुए करती है कि अधुन निर्वाचक किस प्रत्याशी को मत देगा। अतः सच पूछा जाय तो जनता प्रत्यक्ष निर्वाचकों के माध्यम से राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों को ही मत देती है। ऑग और रे के शब्दों में "लिखित मौखिक विधि का बिना स्पर्श किये कार्य रूप में संविधान में किस प्रकार परिवर्तन हो जाता है, इसका उदाहरण इससे उत्तम कहीं नहीं मिल सकता।"¹

I "No better illustration can be found of how in the actual working constitution changes without a hand being laid on the written fundamental

आज निर्वाचक का वास्तविक रूप क्या है ? प्रमुख राजनीतिक दल अपना राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) बुलाते हैं और राष्ट्रपति-पद के लिए अभ्यर्थी मनोनीत करते हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन के सदस्यों का निर्वाचन राज्यों के राज्य-सम्मेलन (State Convention) द्वारा होता है, जिसके सदस्यों का निर्वाचन दलों की स्थायी समितियाँ करती हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों के लिए अभ्यर्थियों को मनोनीत करने के अतिरिक्त निर्वाचकगण (Electoral College) के निर्वाचकों (Electors) के लिए भी अभ्यर्थियों को मनोनीत करता है। ये अभ्यर्थी दल विशेष द्वारा समर्थित होने के कारण उसी दल के राष्ट्रपति पद के अभ्यर्थी को अपना मत देते हैं। जस्टिस जैक्सन के शब्दों में, निर्वाचक अपने दल के आदेशानुसार ही मतदान करते हैं। वे स्वयं सोचने का विचार भी अपने सम्मुख नहीं लाते।¹ लास्की ने भी कहा है, 'राष्ट्रपति के निर्वाचकों की दशा तो कठपुतलियों के समान हो गयी है। उनका काम केवल यह रह गया है कि उनके दल ने राष्ट्रपति पद के लिए जिसे धनाया हो, उसके पक्ष में मतदान करें।'² जनता निर्वाचकों के चुनाव में मत देते समय उनकी दल स्थिति तथा उस दल द्वारा समर्थित राष्ट्रपति को ध्यान में रखती है। अतः निर्वाचक गण का निर्वाचन ही राष्ट्रपति का निर्वाचन होता है। निर्वाचक-गण के निर्वाचकों के चुनाव के सम्बन्ध में पर्याप्त धूमधाम, शोर-गुल और राजनीतिक उत्तेजना रहती है। निष्कण यह है कि निर्वाचक विजयी दल के आज्ञाकारी अनुयायी मात्र होते हैं जो राष्ट्रपति के निर्वाचन में स्वतंत्र निर्णय नहीं करते, बल्कि आगे से ही यह तय रहता है कि वे किस राष्ट्रपतीय प्रत्याशी को मत देंगे। अमरीकी राष्ट्रपति के चुनाव में देशव्यापी कोलाहल तथा लोकप्रिय कौतुक का अनुमान लगाने के लिए वियर्ड तथा ऑग रे के शब्दों को विस्तारपूर्वक उद्धृत करना उपयुक्त होगा। वियर्ड के शब्दों में, 'राष्ट्रपति का वास्तविक निर्णय विजयी दल के राष्ट्रीय सम्मेलन और मतदान में उस दल के समर्थक मतदाताओं के समूह के हाथ में चला गया है। इस प्रकार सविधान निर्माताओं द्वारा व्यवस्थित विचारपूर्ण तथा गरिमामय पद्धति का स्थान विशाल लोकप्रिय प्रवर्तन ने ले लिया है। हर चौथे वर्ष पर छ महीने से अधिक समय के लिए यह पूरे देश को वाद-विवाद तथा हलचल से भर देता है। इसमें शक्ति के लिए व्यक्तियों की लालसाएँ बर्गों के हित और समस्त राष्ट्र का सौभाग्य जोखिम में रहता है। इस आन्दोलन में अमेरिका का प्रत्येक व्यक्ति भाग लेता है। स्वयं राष्ट्रपति हाइट हावस में या तो पुनर्निर्वाचन में सलग्न रहता है, अथवा अपने उत्तराधिकारी को निर्वाचन में सहायता देता है। यहाँ तक कि जूतों पर पालिश करने वाले अथवा गणराज्यों में काम करनेवाले श्रमिक भी प्रत्याशियों के गुण एव दोष पर

1 They always voted at their Party's call,
And never thought of thinking themselves at all'

—Justice Jackson

2 "Presidential electors have become—'Automata' never restraints of their Party's choice of Presidential candidates"

—Laski,

इस प्रकार विश्वास के साथ वातचीत करते हैं, नानों किसी इनाम की कुश्ती के परिणाम पर वे वातचीत कर रहे हों। इस कार्य में अपरिमित वाद-विवाद, सार्वजनिक या गुप्त भाषण एवं निरीक्षण, राष्ट्रीय सम्मेलन के लिए हजारों प्रतिनिधियों का चुनाव, कतिपय लालसा पूर्ण नेताओं पर विचार का केन्द्रीयकरण, देशव्यापी प्रचार और प्रकाशन समाजों, प्रतिनिधियों का समर्थन प्रप्त करने के हेतु तथा कल्याण के हेतु लाखों डॉलर खर्च होता है”¹ आंग और रे के शब्दों में, “राष्ट्रपति निर्वाचन का तड़क भड़क अत्यन्त अनुभूत है। मुश्किल से नया राष्ट्रपति हाइट हाउस में स्थिर हो पाता है कि अगले निर्वाचन में शक्ति माप के लिए योजनाएँ बननी शुरू हो जाती हैं, जैसे-जैसे महत्त्वपूर्ण तिथि निकट आती जाती है, प्रत्याशी सामने आने लगते हैं गड़गड़ाहट शुरू हो जाती है, व्यक्तिगत और दल के गुट, प्रेस, कांग्रेस और कांग्रेसी दल, राज्य तथा स्थानीय राजनीति से लाम उठाने की चेष्टा करने लगते हैं। निर्णय के चार-पाँच महीना पहले नामांकन के लिए कोलाहल पूर्ण राष्ट्रीय सम्मेलनों का युद्ध होता है। इसके पश्चात् थोड़ा सा अवसर मिलता है और चक्रव्यूह की रचना होती है तथा दल-यंत्र को तैयार किया जाता है। धीरे धीरे दृश्य के वाद नाटक आगे बढ़ता जाता है। अन्त में चुनाव के दिन ५० करोड़ से अधिक मतदाता

1 “Thus the real choice of the President has been transferred to the national convention of the winning party, and the mass of voters supporting the party at the polls. In this way the deliberative dignified procedure contemplated by the framers of the constitution has been replaced by a popular operation of the first magnitude. It fills the land with discussion and agitations for six months or more every four years. It puts at stake the ambitions of individuals in quest of power, the interests of classes, and the fortunes of the country. Newly everybody takes part in it from the President, busy re-electing himself or helping to select his successor, to ordinary citizens who discourse on the merits of candidates with as much assurance as on the outcome of the latest prize fight. The performance involves endless discussions, public and private, oratory uproar, surveys, the election of thousands of delegates to elaborate national conventions, the concentration of opinion on a few ambitious leaders a nation wide propaganda, as the sponsors for various aspirants exhibit the qualifications of their favourites to the multitude and the expenditure of millions of dollars on publications of their favourites to the multitude and the expenditure of millions of dollars on publications, meetings ‘rounding up delegates and ‘seeing that goods are delivered’

—Charles Beard

प्रत्याशियों के भाग्य का निश्चय करते। हजारों भाषण होत हैं रोशनाई की वाढ आ जाती है और करोड़ों डालर खर्च हो जाते हैं।”

निर्वाचन-प्रणाली के दोष

(Defects of the system of election)

सविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति की निर्धारित करते समय इसे 'जन-कोसाहल तथा अव्यवस्था' से बचाना चाहा था। अतः निर्वाचन-सम्बन्धी मूल योजना का यह उद्देश्य था कि भव्य नागरिक निर्वाचक चुने जायेंगे और वे किसी उच्च कोटि के अमेरिकन को राष्ट्रपति चुनें। लेकिन दल-प्रथा के विकास के कारण इस उद्देश्य की पूर्ति न हो सकी और निर्वाचन में अनेक दोष घुस आये। निर्वाचक-मंडल का व्यवधान भी अनेक दोषों के लिए उत्तरदायी है।

(1) अल्पमत राष्ट्रपति —सबप्रथम, निर्वाचित पद्धति का दोष यह है कि कभी कभी ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति निर्वाचित हो जाता है जिसे निर्वाचक गण के सदस्यों का बहुमत तो प्राप्त होता है, लेकिन देश की जनता का बहुमत प्राप्त न होता है। इस दोष का कारण 'इकाई नियम' (Unit rule) है जो इस प्रकार है प्रत्येक राज्य में राजनीतिक दल पृथक् पृथक् निर्वाचकों की सूची जनता के समक्ष रखते हैं। जिस दल की सबसे अधिक मत मिलता है, उस दल की सूची जनता द्वारा स्वीकृत समझी जाती है, अर्थात् विजयी दल को उस राज्य के निर्वाचकों की सभी जगहें मिल जाती है। उदाहरणार्थ, यदि ओहियो (Ohio) में रिपब्लिकन निर्वाचक सूची को १५,००,००० मत मिलते हैं और डिमोक्रेटिक निर्वाचक सूची को सिर्फ १,५००,००१ तो ओहियो राज्य के २५ निर्वाचकों के मत डिमोक्रेटिक दल के हो जायेंगे। इस प्रकार कतिपय बड़े राज्यों में बहुत कम मत अधिक आने पर भी निर्वाचकगण में उस दल के निर्वाचकों की संख्या बहुत अधिक हो जायगी, यद्यपि दूसरे दल को पूरे राष्ट्र में कुल मिलाकर बहुत ज्यादा मत बचो न प्राप्त हुआ हो। अतः सम्पूर्ण राष्ट्र की जनता का बहुमत प्राप्त नहीं होने पर भी कोई व्यक्ति राष्ट्रपति निर्वाचित हो सकता है। १८६० और १९१२ ई० में क्रमशः लिबन और विल्सन राष्ट्रपति चुने

1, "The pageant of a presidential election in this country is indeed the most remarkable thing of its kind anywhere. Hardly a new chief executive settled in the White House with four long years of toil and anxiety ahead of him before plans are afoot for the next supreme test of electoral strength, and as the red letter date approaches, potential candidates emerge, 'booms' are launched, personal and party groups spur for advantage in the press, on the floor of congress and in the swirls and eddies of congressional state, and local politics. Four or five months before the choice is to be made tumultuous national conventions battle over nominations and platforms. A pause intervenes for shaping strategy and throwing the nation wide party machinery into high gear, then the fight is on with steady crescendo, the drama advances from scene to scene until at length, on election day 50 to 55 million people go the polls and settle the fate of the candidates. Thousands of speeches have been made, floods of ink spilled, millions of dollars spent

—Ogg and Bay,

गये क्योंकि निर्वाचको का बहुमत उन्हें प्राप्त था, लेकिन देश में जनता का बहुमत नहीं। इत प्रकार १८७६ ई० में हेज (Hayes) को टिल्डन (Tilden) से करीब ३ लाख मत कम मिला था, फिर भी वह निर्वाचित घोषित हुआ। इस प्रकार कभी कभी अल्पमत राष्ट्रपति (Minority President) निर्वाचित हो जाते हैं। लेकिन मौभाग्यवश ऐसा कम होता है।

(ii) प्रत्याशी की अपीलनीय शक्ति पर जोर — राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) की पद्धति ने निर्वाचन को दोषपूर्ण बनाया है। इसके चलते राष्ट्रपति के निर्वाचन पर जन-समूह का प्रभाव अत्यधिक बढ़ गया है। अतः राष्ट्रपति के मनोनयन के लिए अभ्यर्थी की योग्यता पर कम ध्यान दिया जाता है, बल्कि ऐसे व्यक्ति को उम्मीदवार चुना जाता है जो अधिक से-अधिक लोगों को अपील कर सके, जैसे धर्म विरोधी, उपद्रवादी, अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अनुदार तथा रोमन कैथोलिक हो।

(iii) विशिष्ट व्यक्तियों का निर्वाचन नहीं—यह कहा जाता है कि राष्ट्रीय सम्मेलनों के कारण ही प्रतिभाशाली व्यक्ति राष्ट्रपति-पद के लिए खड़ा नहीं हो सकते हैं। मुनरो ने कहा भी है कि सयुक्त राज्य अमेरिका बहुत से व्यक्तियों को राष्ट्रपति-पद पर सुशोभित नहीं कर सका जो सचमुच विशिष्ट राजनीतिज्ञ थे, जैसे—हेमिल्टन, माशल, वेबस्टर, कैल्टन, हेस्ट आदि। लार्ड ब्राइस ने भी एक प्रश्न किया है—“महान् व्यक्ति राष्ट्रपति क्यों नहीं चुने जाते हैं?”¹¹ इसका मुख्य कारण यह है कि राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधि असंगत, असंज्ञातिक तथा स्वार्थपूर्ण होते हैं जिसके परिणामस्वरूप समझौता द्वारा ही किसी अभ्यर्थी को चुना जाता है, उसके गुणों पर कम ध्यान दिया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिनिधि गण स्वतंत्र नहीं होते, उनके विचार विविध प्रभावों के परिणाम हैं, उनपर अनेकानेक प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ते हैं, जैसे—धनपतियों, विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधि मंडल के बीच लेन देन, प्रेस द्वारा प्रचार तथा गलत-सही ‘अफवाहों’ के प्रभाव। लेकिन इस आलोचना का यह अर्थ नहीं कि राष्ट्रपति-पद पर कभी विशिष्ट व्यक्ति आसोन ही न हो सके। वाशिंगटन, मेडिसन, जेफसन, लिकन, विल्सन, दोनों हज्वेल्ट आदि विशिष्ट व्यक्तित्व के उदाहरण हैं। यदि कोई विशिष्ट व्यक्ति पराजित भी हुआ है तो किसी-न किसी कारण से ही।

(vi) प्रत्याशी को शासन का पूर्व अनुभव नहीं — लास्की के बचतव्य से अमरीकी राष्ट्रपति को निर्वाचन-पद्धति दोषपूर्ण दीख पड़ती है। उसका कहना है कि अमरीकी राष्ट्रपति को शासन का पूरा अनुभव विरले ही रहता है जबकि ब्रिटिश प्रधान मंत्री इस पद पर आसोन होने के पहले पर्याप्त अनुभव प्राप्त कर चुका रहता है, वह शासन के छोटे मोटे पदों पर रह चुका रहता है। अमेरिका में शासन का अनुभव, कांग्रेस तथा मंत्रिमंडल की सदस्यता आदि

1. “Europeans often ask, and the Americans do not always explain how it happens that this great office the greatest in the world unless we expect the papacy to which anyone can rise by his own merits is not more frequently filled by great and striking men” — Lord Bryce

राष्ट्रपति के लिए विशेष गुण नहीं समया जाता। जैसा कि स्टास्की ने कहा है "वहाँ वकील, सैनिक, किराये से आय प्राप्त करनेवाला व्यक्ति, राजनीतिज्ञ या राजनीति से जीविका चलानेवाला व्यक्ति—इन्हीं वर्गों से प्रत्याशी निर्वाचित होते हैं।" यह अवश्य ही निर्वाचन पद्धति के दोष का परिणाम है।

राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रणाली में सुधार (Reforms in Presidential Election)

राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति में कुछ दोष हैं। उन दोषों को दूर करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जाते हैं —

(१) राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचन हो। यह सरल, प्रजातान्त्रिक तथा बहुमत के अनुकूल है,

(२) राज्य निर्वाचकों का चुनाव पूरे राज्य (State at large) के आधार पर कर क्षेत्रों (districts) के आधार पर करें,

(३) निर्वाचक गण तथा निर्वाचकों का अंत कर दिया जाय, लेकिन निर्वाचक-मत की पद्धति व्यवहार में रहे। राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचन के पत्र (Presidential election ballot) रहें जो लोकप्रिय मत के आधार पर उम्मीदवारों को मिलें,

(४) प्रत्येक राज्य में प्रत्यक्ष तथा वयस्क-मताधिकार के आधार पर मतदान और राष्ट्रपति-पद के लिए प्रत्याशियों को प्राप्त लोकप्रिय मतों के अनुपात में निर्वाचक मत (Electoral Vote) मिलें।

यद्यपि ये सभी सुझाव देशवासियों के समक्ष एक एक करके रखे जा चुके हैं, लेकिन जनता का किसी को भी सतोंपप्रद समर्थन प्राप्त न हो सका है।

राष्ट्रपति-पद के लिए योग्यता (Qualifications of the Presidency)

संविधान की धारा २ (४) में राष्ट्रपति पद की योग्यताओं का उल्लेख है —

(क) समुक्त-राज्य अमेरिका का 'जन्म नागरिक' (Natural born citizen) हो,

(ख) ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो,

(ग) कम-से-कम १४ वर्ष तक अमेरिका में रह चुका हो।

वेतनादि

(Pay, Emoluments, etc)

राष्ट्रपति के वेतन, भत्ते आदि के सम्बन्ध में संविधान मीन है। अनुच्छेद २, धारा १ में कहा गया है कि राष्ट्रपति को निर्धारित समय पर सेवाओं के लिए प्रतिकार (Compensation) दिया जायगा। अतः कांग्रेस राष्ट्रपति के वेतन या आय परिलाम को निश्चित करती है जिन्हें उसके

1 "The lawyer, the soldier, the rentier and politician the man who lives by his earnings as a politician these are the types from whom the candidates have been chosen"

कायकाल में घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता। १९४६ ई० में इसके वेतन को ७५,००० डॉलर से बढ़ाकर १ लाख डॉलर प्रतिवर्ष कर दिया गया। इसके अतिरिक्त उसे ५०,००० डॉलर प्रतिवर्ष कर-मुक्त भत्ता दिया जाता है, यात्रा, शासनिक, मनोरंजन, ह्यूइट हाउस (White House) की व्यवस्था, आदि का खर्च सरकार ही होती है। उसे शासन की ओर से सुसज्जित जलयान तथा वायुयान भी प्राप्त हैं।

उन्मुक्तियाँ

(Immunities)

यद्यपि संविधान में इस सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है, फिर भी परम्परा के अनुसार किसी अपराध के लिए राष्ट्रपति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है, न उसे किसी न्यायालय में साक्षी या प्रतिवादी के रूप में ही बुलाया जा सकता है और न उसके विरुद्ध परमादेश (Mandamus) या आदेश (Injunction) ही जारी कर सकता है। उसपर केवल महाभियोग (Impeachment) का मुकदमा चलाया जा सकता है और इस सम्बन्ध में उसे सीनेट में बुलाया जा सकता है।

पदच्युति

(Removal)

भारत के राष्ट्रपति के सदृश संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को महाभियोग (Impeachment) के द्वारा कायकाल के अन्तर्गत ही पदच्युत किया जा सकता है। अमरीकी संविधान में महाभियोग की व्यवस्था है। इसका अर्थ है, देशद्रोह, घुसखोरी या अन्य गम्भीर अपराधों के कारण राज्य के किसी ऊँचे राजनीतिक पदाधिकारी पर विधानपालिका द्वारा चलाया गया मुकदमा। यह अमरीकी राष्ट्रपति पर महाभियोग (Impeachment) प्रतिनिधि सभा के बहुमत के प्रस्ताव से चलाया जाता है। उनकी सुनवाई सीनेट करती है। उस समय सीनेट की अध्यक्षता सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश करता है। दो तिहाई बहुमत से सीनेट राष्ट्रपति को अपराधी घोषित कर सकता है। अबतक केवल एक ही राष्ट्रपति जॉनसन के विरुद्ध महाभियोग चलाया गया है जो दोषी सिद्ध नहीं हो सका।

४ राष्ट्रपति का कार्यकाल

(Presidential Term of office)

फिलाडेल्फिया सम्मेलन का निर्णय — संवैधानिक सम्मेलन (Constitutional Convention) में राष्ट्रपति की कार्यविधि एक विवादास्पद प्रश्न था। मुख्यतः तीन सुझाव रखे गये—(१) जीवन पयत्त की अवधि, (२) ६ या ७ वर्ष बिना पुनर्निर्वाचन के, और (३) ४ वर्ष पुनर्निर्वाचन की स्वतन्त्रता के साथ। प्रथम सुझाव को अप्रजातांत्रिक समझा गया। बिना पुनर्निर्वाचन के ७ वर्ष की पदावधि के पक्ष में अनेक तर्क दिये गये और आज भी दिये जाते हैं। टाफ्ट (Taft) ने कहा है कि यह राष्ट्रपति को "साहस तथा स्वतन्त्रता" (Courage and Independence) प्रदान करेगा और पुनर्निर्वाचन के प्रयास में उसकी शक्ति एवं योग्यता का अपव्यय न होगा। लेकिन इसके विपक्ष में कहा जाता है कि सात वर्ष की लम्बी अवधि में

जनमत मे परिवर्तन हो सकता है, फलतः जनमत तथा कायपालिका के विचारों में अनुरूपता न रह पायगी। हैमिल्टन (Hamilton) के पुनर्निर्वाचन के साथ चार वर्ष की पदावधि का जोरदार समर्थन किया। उसने बतलाया कि यह योजना राष्ट्रपति को प्रथम शासन संचालन के लिए प्रोत्साहित करेगी, नीति में स्थिरता आयेगी तथा पुनर्निर्वाचन के कारण राष्ट्र को कायपालिका के अनुभव का लाभ प्राप्त होगा। उपयुक्त सुझावों का विभिन्न दृष्टिकोण से निरीक्षण करते हुए संविधान निर्माताओं ने पुनर्निर्वाचन के साथ ४ वर्षीय अवधि पर समझौता हुआ और इसे संविधान में उपबोधित किया गया।

दो अवधियों का बन्धन — लेकिन एक ही व्यक्ति कितनी बार राष्ट्रपति पद पर पुनर्निर्वाचित हो सकता है, इस प्रश्न पर संविधान निर्माता मोन ही रहे। फिर भी अमेरिका में एक परम्परा बन गयी कि कोई व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति निर्वाचित नहीं हो सकता है। प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन ने इस प्रथा का सूत्रपात किया था। इस प्रथा का १५० वर्षों तक पालन हुआ। यद्यपि ग्रांट (Grant) और थियोडोर रूजवेल्ट (Theodore Roosevelt) ने तृतीय बार निर्वाचित होने का प्रयत्न कर इस प्रथा को भंग करने का असफल प्रयास किया था, परन्तु १९४० ई० में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने तृतीय बार और १९४४ ई० में चतुर्थ बार राष्ट्रपति-पद पर निर्वाचित होकर इस सुदृढ़ परम्परा का उल्लंघन किया। लेकिन अमेरिका में द्वि पदावधि को परम्परा की अत्यधिक समर्थन प्राप्त है। अतः १९५१ ई० में २२वें संशोधन द्वारा यह उपबोधित कर दिया गया कि कोई व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित नहीं हो सकता है। दो बार से अधिक पुनर्निर्वाचन के विरोधियों का कहना है कि अधिक लम्बी अवधि तक पदासीन रहने पर कोई राष्ट्रपति एक ऐसे शासन यंत्र का निर्माण कर सकता है जिसके माध्यम से वह सरकार तथा जनता को नियंत्रित करेगा। लेकिन द्वि पदावधि से अधिक पुनर्निर्वाचन के समर्थकों की राय है कि राष्ट्रपति कभी भी निरंकुश नहीं बन सकता, क्योंकि उस पर चुनावों के माध्यम से विधायिकी नियन्त्रण और 'यायालय के माध्यम से 'यायिक नियन्त्रण रहेगा। फिर भी अमेरिकावासी द्वि पदावधि के पक्ष में ही हैं।

५ उत्तराधिकार

(Succession)

संविधान के अनुच्छेद २, धारा १ द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि यदि राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाय तो उप-राष्ट्रपति उत्तराधिकारी होगा, और यदि राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति इन दोनों के पद रिक्त हो जायें तो कांग्रेस यह निराय करेगी कि कौन अधिकारी राष्ट्रपति पद पर काय करेगा। १२वाँ संशोधन (१९३३ ई०) द्वारा यह भी व्यवधान किया गया है कि यदि निर्धारित समय पर नया राष्ट्रपति निर्वाचित न होने या अर्हतायुक्त (Qualified) न होने के कारण पदासीन न हो सके तो नव-निर्वाचित उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति का काय करेगा, और यदि संयोगवश नया उप-राष्ट्रपति भी पूर्ण रूप में अर्हतायुक्त (Qualified) नहीं हो तो कांग्रेस आज्ञा देगी कि कौन व्यक्ति राष्ट्रपति के पद पर काय करेगा। लेकिन इस स्थिति में राष्ट्रपति पद पर आधीन उपराष्ट्रपति या अन्य कोई व्यक्ति तभी तक काय करेगा जब तक कि राष्ट्रपति या उप राष्ट्रपति

अपने पद के लिए अहता अर्जित न कर ले। १८८६ ई० में कांग्रेस ने उत्तराधिकार का क्रम निश्चित किया था, लेकिन १९४७ ई० में राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति के उत्तराधिकार का नया क्रम कांग्रेस ने निर्धारित किया जो यों है—प्रतिनिधि सभा स्वीकर, सीनेट का तत्कालीन अध्यक्ष, १८८६ ई० के अधिनियम में वर्णित कायपालिका-विभागों के अध्यक्ष, परराष्ट्र मन्त्री, अयमन्त्री, युद्ध-मन्त्री, यायाधिपति, डाक मन्त्री, नौ-सेना मन्त्री और गृह-मन्त्री। १९४५ ई० में इन विभागों की क्रमबद्ध सूची में क्रमशः कृषि मन्त्री, वाणिज्य-मन्त्री और श्रम मन्त्री के पद जोड़ दिये गये।

६ राष्ट्रपति की शक्तियाँ और कृत्य

(Powers and Functions of the President)

शक्तियों के स्रोत (Sources of Powers) —सविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति की शक्तियों का अत्यन्त सक्षिप्त वर्णन किया है। लेकिन समय के विकास के साथ उसमें अनेक परिवर्तन हुए तथा अपूर्वभाषित वृद्धि हुई। इस परिवर्तन एवं वृद्धि के कारण विभिन्न स्रोत हैं जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions),

(२) कांग्रेस के अधिनियम (Statutes),

(३) संधियाँ, प्रथाएँ एवं पूर्वभाषियाँ (Treaties, Customs and Precedents),

(४) न्यायिक निर्वचन (Judicial Interpretation)।

(i) संवैधानिक उपबन्ध —राष्ट्रपति की शक्तियों का प्रथम स्रोत सविधान है। लेकिन इस सम्बन्ध में सविधान के उपबन्ध (provisions) थोड़े तथा सक्षिप्त हैं। फिर भी यह स्पष्ट कर दिया गया है कि 'राष्ट्रपति प्रशासन सम्बन्धी शक्तियों का उपयोग करेगा'। अनेक प्रशासकीय शक्तियों का उल्लेख भी कर दिया गया है।

(ii) कांग्रेस के अधिनियम :—कांग्रेस के अधिनियम (Statutes) भी प्रमुख स्रोत हैं। कांग्रेस परिणियमों द्वारा राष्ट्रपति को उन नीतियों के निर्धारण का अधिकार प्रदान करती है जिनके सुदृढव्यापी परिणाम हो सकते हैं अर्थात्, अपनी विधियों के अतःगत कांग्रेस राष्ट्रपति को स्वविवेक शक्ति (Discretionary Power) सौंपती है। उदाहरणस्वरूप १९२३ ई० में कांग्रेस ने उसे डालर में सोने की मात्रा कम करके, अतिरिक्त मुद्रा-पत्र (Paper money) निकालने और आंशिक चलाय (Partial Currency) के रूप में चाँदी खरीदने की शक्ति प्रदान की, १९४१ ई० में उधार-पट्टा अधिनियम (Land Lease Act) द्वारा मित्रराष्ट्रों को युद्ध-सामग्री भेजने की स्वविवेक शक्ति दी। आधुनिक काल में विश्व के अन्य राष्ट्रों को आर्थिक एवं सैनिक अनुदान के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को पर्याप्त स्वविवेक शक्ति प्राप्त है।

(iii) सन्धियाँ प्रथाएँ एवं पूर्वभाषियाँ —राष्ट्रपति को कुछ शक्तियाँ संधियों (Treaties), प्रथाओं (Customs) तथा पूर्वभाषियों (Precedents) द्वारा प्राप्त हुई हैं। उदाहरणार्थ वह दल का नेता बन गया है, युद्ध, आतंरिक अशांति या आर्थिक अथवस्था जैसे राष्ट्रीय सङ्कटों का सामना करने का उत्तरदायित्व उसे प्राप्त हो गया है, सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial courtesy) के विकास से उनकी नियुक्ति-सन्धि में मौलिक परिवर्तन साम्या है।

ये सभी अवैधानिक विकास-प्रयाशों तथा पूर्वभाषियों की ही देन है। अतः राष्ट्रपति की शक्तियों को विकास का फल (A child of growth) कहा जा सकता है।

(iv) न्यायिक निर्वचन — राष्ट्रपति की शक्तियों और दूरियों के स्रोत के रूप में 'यायिक निर्वचन (Judicial Interpretation) का भी प्रमुख स्थान है। 'यायालय दो रूप में राष्ट्रपति की शक्तियों में कमी या वृद्धि करते हैं। प्रथम, 'यायालयों में सविधान के उपबन्धों के अनेक ऐसे निर्वचन किये हैं, जिनसे राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि हुई है। द्वितीय, अनेक प्रश्नों पर सविधान मौन है और वहाँ न्यायालयों के निणय ही अन्तिम समझे जाते हैं। उदाहरणार्थ, सविधान द्वारा राष्ट्रपति को पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार है, परन्तु सर्वोच्च 'यायालय के निणय के अनुसार वह बिना सिनेट की स्वीकृति के पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकता है, राष्ट्रपति को अपराधियों के क्षमादान का अधिकार है, परन्तु वह सर्वोच्च यायालय के निणय के अनुसार किसी अपराधी को दोष प्रमाण के पूर्व भी क्षमा कर सकता है।

राष्ट्रपति के अधिकार के सिद्धांत

(Principles of Presidential Authority)

अमरीकी राष्ट्रपति के अधिकार के चरित्र और विस्तार के बारे में तीन विभिन्न सिद्धांत प्रतिपादित किये गये हैं—

(क) अवैधानिक सिद्धांत (Constitutional Theory),

(ख) नेतृत्व सिद्धांत (Stewardship Theory),

(ग) विशेषाधिकार सिद्धांत (Prerogative Theory)।

(क) अवैधानिक सिद्धांत — अवैधानिक सिद्धांत के प्रतिपादकों का कहना है कि राष्ट्रपति के सभी कार्यों का आधार सविधान में उल्लिखित शक्तियाँ या निहित शक्तियाँ (Implied powers) हैं। इनसे बाहर राष्ट्रपति का कोई अधिकार नहीं है। टाफ्ट (Taft) इस सिद्धांत का प्रबल समर्थक था।

(ख) नेतृत्व सिद्धांत — नेतृत्व सिद्धांत के अनुसार जिन कार्यों को करने का सविधान या विधि द्वारा निषेध कर दिया गया है उन्हें छोड़कर राष्ट्र की आवश्यकता को देखते हुए राष्ट्रपति सभी काय कर सकता है। इस सिद्धांत का आधार है— राष्ट्रपति जनता का नेता (Steward of the people) है। राष्ट्रपति वियोडोर रूजवेल्ट इस सिद्धांत का प्रमुख प्रतिपादक था।

(ग) विशेषाधिकार सिद्धांत — विशेषाधिकार सिद्धांत का अर्थ है, विधि के आदेश के बिना या कभी-कभी उसके विरुद्ध भी सार्वजनिक हित में अपने विवेक से काय करने का अधिकार। इस सिद्धांत का प्रतिपादक राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट था, जिसने 'सकट' और 'सार्वजनिक हित' के आवरण में अनेक कानूनों की अवहेलना की।

राष्ट्रपति की शक्तियों का वर्गीकरण

(Classification of powers of the President)

यों तो राष्ट्रपति की शक्तियों को विभिन्न लेखकों ने पृथक पृथक अनेक वर्गों में रखा है, लेकिन अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से हम उन्हें निम्नलिखित चार श्रेणियों के अन्तर्गत रखेंगे —

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive powers),

(ख) विधायनी शक्तियाँ (Legislative powers),

(ग) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial powers),

(घ) राष्ट्र के नेता के रूप में (The President as a National Leader) ।

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive powers) — संविधान की धारा २ खड १ द्वारा संयुक्त-राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में समाहित कर दी गयी है, जिसका अध्ययन अनेक उपशीर्षकों के अंतर्गत किया जा सकता है —

(१) शासन संचालन — राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रमुख प्रशासक है । उस पर संयुक्त राज्य के शासन-संचालन (Administration) का पूरा उत्तरदायित्व है । सघीय सरकार के समस्त प्रशासन सम्बन्धी कार्य राष्ट्रपति द्वारा ही संचालित होते हैं । यद्यपि प्रशासकीय विभागों के संगठन तथा विस्तार का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है, परंतु उनके पुनर्गठन तथा कार्यों के निरीक्षण का अधिकार राष्ट्रपति को है । कार्यपालिका क्षेत्र में सर्वोच्च होने के नाते राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह देखे कि देश के संविधान, संविधियों एवं न्यायपालिका के नियमों की समस्त देश में कार्यान्वित हो रही है या नहीं । शासन संचालन के लिए राष्ट्रपति को अल्पदेश अथवा अनुदेश, नियम उपनियम या आदेश जारी करने का अधिकार है । राज्य के समस्त विभागों के अध्यक्षों तथा अधीनस्थ कर्मचारियों को उसकी आज्ञा का अनिवार्य पालन करना पड़ेगा । उसकी इच्छा के प्रतिकूल कार्य करनेवाले अधिकारियों को वह पदच्युत कर सकता है और सघीय विधियों के उल्लंघन करनेवाले के विरुद्ध मुकदमा चलाने के लिए महाधिवक्ता (Attorney General) को आदेश दे सकता है । अतः वह प्रत्येक विभाग के अधिकारियों से किसी भी विषय पर प्रतिबन्धन या सम्मति की मांग कर सकता है । इस प्रकार राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन का प्रमुख संचालक है तथा अन्य अधिकारियों का कर्तव्य है कि उसकी आज्ञाओं का निष्ठापूर्वक पालन करें ।

(ii) विधि प्रवर्तन की शक्ति — राष्ट्रपति की दूसरी शक्ति विधि प्रवर्तन से सम्बंधित है । संविधान के अनुच्छेद २, खण्ड १ के अनुसार राष्ट्रपति को पदग्रहण के समय यह शपथ लेनी पड़ती है कि 'वह संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की रक्षा और उसका पालन करेगा ।' अर्थात्, वह देश की विधियों को निष्ठापूर्वक क्रियान्वित करेगा । विधियों में सघीय भी सम्मिलित हैं । विधियों या संविधियों के प्रवर्तन में हिंसायुक्त प्रतिरोध के कारण वह देश की सशस्त्र सेनाओं का प्रयोग कर सकता है । १८६४ ई० में राष्ट्रपति ब्लीफ़ील्ड ने इलिनोयस के गवर्नर के विरोध प्रदर्शन के बावजूद शिकागो नगर में सशस्त्र सैनिक भेजे थे, जहाँ पर रेलवे हड़ताल होने के कारण वाणिज्य और डाक व्यवस्था में गड़बड़ी होने की सम्भावना थी । १९२२ ई० में राष्ट्रपति हाडिंग ने एच हड़ताल को दबाने के लिए सशस्त्र सैनिकों को तैनात रहने का आदेश दिया था । १९४४ ई० में राष्ट्रपति द्वारा हड़तालियों द्वारा अनुरोध को नहीं मानने पर, नाथ अमेरिकन एयरप्लेन कारपोरेशन (North American Airplane Corporation) सिल्वरप्रा सामग्री पर अधिकार करने के लिए सैनिक भेजे थे । इसी प्रकार राष्ट्रपति आइसन हावर ने गवर्नर के विरोध के बावजूद लिटल रॉक स्कूल समन्वय विवाद (Little Rock School Integration Dispute) के सम्बन्ध में सघीय सेना का उपयोग किया था ।

(iii) नियुक्ति तथा पदच्युति की शक्ति — राष्ट्रपति की शक्तियों में नियुक्ति-सम्बन्धी शक्ति का अत्यंत महत्त्वपूर्ण स्थान है । यह शक्ति राष्ट्रपति के हाथ में एक कार्यसाधक भी है, क्योंकि इससे माध्यम से अनेकों सघीय अधिकारियों की निष्ठा उसे प्राप्त होती है तथा कार्य

के सदस्यों की सन्धिय सहायता मिलती है। राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति के दो वैधिक आधार हैं (१) सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार, और (२) कांग्रेस द्वारा प्रदत्त अधिकार। सविधान राष्ट्रपति को सिनेट की अनुमति राजदूतों, मंत्रियों, वाणिज्य दूतों, 'यायालयों के यायाधीशों या अथ ऐसे अधिकारियों, जिनकी नियुक्ति का सविधान में कोई व्यवधान नहीं है, की नियुक्ति का अधिकार देता है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस भी विधि द्वारा कतिपय छोटे छोटे अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति या 'यायालय या विभागीय अध्यक्षों का दे सकता है। इस प्रकार शासन के प्राधिकारियों का दो विभाग कर दिया गया है—(१) उत्कृष्ट प्राधिकारीगण (Superior officers), जैसे—विभागीय अध्यक्ष, न्यायाधीश, कूटनीतिज्ञ, सेनापति, आदि, (२) अवकृष्ट अधिकारीगण (Inferior Officers), जैसे अधीनस्थ कर्मचारी। उत्कृष्ट प्राधिकारियों की नियुक्ति में सिनेट का अनुमोदन अनिवार्य तथा प्रभावपूर्ण है, लेकिन अवकृष्ट अधिकारियों की नियुक्ति में राष्ट्रपति पर प्रतिबन्ध नगण्य है। सच पूछा जाय तो अधिकांश नियुक्तियों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति व्यवहारतः स्वतन्त्र है। विशेषतः स्थानीय पदों पर वह एक विशेष पद्धति के अनुसार नियुक्ति करता है जिसे सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इस प्रथा का अर्थ है कि स्थानीय बकील, पोस्टमास्टर, क्लर्क, प्रभृति स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति में राष्ट्रपति सम्बन्धित राज्य के उन सीनेट-सदस्यों से सन्धिया करता है जो उसके दल के होते हैं। यदि राष्ट्रपति ऐसा नहीं करे तो सिनेट उसकी नियुक्ति को अस्वीकार कर सकती है। उदाहरणार्थ सिनेट ने राष्ट्रपति द्वारा की गयी बर्जीनिया स्थानीय जिला 'यायालय के पद पर फ्लाड्ड एच० रावर्ट की नियुक्ति को इसी आधार पर अस्वीकार कर दिया था। व्यवहारतः राष्ट्रपति की नियुक्तियों के सम्बन्ध में व्यापक अधिकार तथा स्वतन्त्रता प्राप्त है, क्योंकि ६५ प्रतिशत नियुक्तियाँ कांग्रेस की विधियों के अन्तर्गत होती हैं, जिनके लिए सिनेट के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं पड़ती।

सविधान प्राधिकारियों को पदच्युत करने की स्पष्ट शक्ति राष्ट्रपति को नहीं देता है। केवल देशद्रोह, घुसखोरी या अन्य जघन्य अपराधों के कारण अधिकारियों को महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रिया द्वारा पदच्युत करने का सविधान में व्यवधान है। लेकिन अक्षमता (incompetence) के अभियोग पर इन्हें पदच्युत करने की प्रक्रिया के सम्बन्ध में सविधान मौन है। 'यायालय यह अधिकार राष्ट्रपति को देता है। मेयर्स बनाम संयुक्त राज्य (१९२६ ई०) में सर्वोच्च 'यायालय ने बतलाया है कि जिन्हें राष्ट्रपति नियुक्त करता है, उन्हें हटाने का उसे पूरा अधिकार है। इस अधिकार का वास्तविक विधि द्वारा संकुचित नहीं कर सकते। लेकिन निम्नांकित तीन प्रकार के पदाधिकारियों को राष्ट्रपति अपने मन से पदच्युत नहीं कर सकते हैं :—

(क) स्थानीय 'यायालय के 'यायाधीश, जिन्हें महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।

(ख) कांग्रेस विधि द्वारा स्थापित स्वतन्त्र बोर्ड या सस्था के सदस्यों को कांग्रेस द्वारा निर्धारित प्रक्रिया से अपदस्थ किया जा सकता है।

(ग) लोक सेवा नियमों (Civil Service Rules) के अन्तर्गत नियुक्त अधिकारियों को राष्ट्रपति पदच्युत कर सकता है लेकिन कुछ निश्चित नियमों के अन्तर्गत ही।

(iv) सैनिक शक्तियाँ —संविधान राष्ट्रपति को स्थल सेना तथा नौ सेना का प्रधान सेनापति नियुक्त करता है। जब जनपद-सैन्य (State Militia) को पूरे राष्ट्र की सेवा के लिए आहूत किया जाता है, तब वह उसका भी प्रधान सेनापति हो जाता है। राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श से सैनिक तथा नौ सैनिक मंत्रियों को नियुक्त करता है और युद्ध काल में स्वविवेक से वह उन्हें पदच्युत भी कर सकता है। यद्यपि युद्ध की घोषणा का अधिकार कांग्रेस को है, लेकिन राष्ट्रपति ऐसी परिस्थिति उत्पन्न कर सकता है कि कांग्रेस के लिए युद्ध घोषित करने के अतिरिक्त और कोई चारा ही न रहे। उदाहरणस्वरूप, राष्ट्रपति मैकिनले (Mackinlay) ने युद्धपोत हवाना भेज कर स्पेन से युद्ध अवश्यम्भावी कर दिया, १९१८ ई० में विल्सन ने रूस में युद्ध की स्थिति नहीं रहने के बावजूद मित्र राष्ट्रीय सेनाओं के सहायताार्थ साइबेरिया में सेना भेजी थी, द्वितीय महायुद्ध के समय १९४१ ई० में अमेरिका ने जर्मनी से युद्ध की घोषणा की, यद्यपि १९४० में ही युद्ध शुरू हो चुका था, १९५० तो ट्रूमैन ने कांग्रेस से अनुमति लिये बिना ही अमरीकी सशस्त्र सेनाओं को कोरिया भेज दिया था और 'थ्यूवा सैकट' राष्ट्रपति केनेडी के व्यक्तिगत निणय का परिणाम था।

युद्ध-काल में राष्ट्रपति की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हो जाती है। यहां तक कि वह एक सर्वैधानिक अधिनायक (Constitutional dictator) बन जाता है। युद्ध का पूरा संचालन उसके हाथ में चला जाता है। वह सेनाओं को एकत्र करने, जहाजी वेडा स्थापित करने तथा राज्यों के जनपद-सैन्य को तैयार होने का आदेश देता है। कांग्रेस युद्ध काल में प्रायः निरकुश व्यवस्थापन (Blanket Legislation) पास करके राष्ट्रपति को घरेलू और विदेशी मामलों में स्वविवेकी अधिकार (Discretionary Authority) के प्रयोग का अधिकार दे देती है। प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध में क्रमशः विल्सन और रूजवेल्ट कांग्रेस विधियों से अपार शक्तियाँ प्राप्त हुई थीं जिससे वे ब्यूह रचना कर सकें। देश की सामरिक औद्योगिक शक्ति को बढ़ा सकें तथा देश की अर्थव्यवस्था को युद्ध के अनुकूल बना सकें।

जैसे कि हम पहले ही देव चुके हैं, देश के किसी भी कोने में आंतरिक शांति तथा सुव्यवस्था को बनाय रखने के लिए राष्ट्रपति सेनाओं का प्रयोग कर सकता है।

(v) राष्ट्रपति और वैदेशिक सम्बन्ध —संविधान में यह स्पष्ट रूप से कहीं नहीं कहा गया है कि मुख्यतः राष्ट्रपति ही वैदेशिक नीति का स्रष्टा या अधिकारी प्रतिनिधि (Chief Spokesman) है। लेकिन संवैधानिक निर्वाचनों तथा व्यवहारों के फलस्वरूप वह वैदेशिक सम्बन्ध का एकमात्र संचालक बन गया है। इस सम्बन्ध में भी कार्यों का उत्तरदायित्व उसी के सिर पर है। सर्वोच्च न्यायालय ने १९३६ के कर्टिस राइट (Curtiss Wright) नामक मुकदमों में कहा था कि राष्ट्रपति ही पूर्ण रूप से राष्ट्रीय शासन का वैदेशिक सम्बन्धों के निर्वाह में अधिकृत प्रवृत्ता तथा साधन है। इस अधिकार के उपभोग के लिए राष्ट्रपति को कांग्रेस के अधिनियम की आवश्यकता नहीं है। इसको शासन के अन्य अधिकारों की भांति प्रयोग किया जा सकता है केवल शर्त यह है कि संविधान के उपबन्धों के

अनुसार यह अधिकार प्रयुक्त होते रहे।¹ राष्ट्रपति के विदेश-सम्बन्धी कर्तव्यों के अन्तर्गत निम्नलिखित प्रमुख काय आते हैं -

(१) राष्ट्रपति विदेशी राज्यों में राजदूतों की नियुक्ति करता है, जिसका सिनेट द्वारा अनुसमर्थन आवश्यक है। प्रायः सिनेट द्वारा स्वीकृति मिल ही जाती है। भारत में भूतपूर्व अमरीकी राजदूत प्रो० गॉल्ब्रूथ (Prof Galbruth) की नियुक्ति में सिनेट ने गुप्त रूप से कुछ हिचकिचाहट दिखायी थी।

(२) राष्ट्रपति का दूसरा काय है, विदेशी राज्यों के राजदूतों में प्रमाण-पत्र स्वीकार या अस्वीकार करना। विदेशी राजदूत सबसे प्रथम राष्ट्रपति से मिलते तथा अपने राज्य के प्रधान का प्रमाण पत्र (Credentials) पेश करते हैं। राष्ट्रपति उसे स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकता है। इसके अलावे राष्ट्रपति प्रमुख विदेशी अतिथियों का भी स्वागत करता है।

(३) वैदेशिक मामलों से सम्बन्धित राष्ट्रपति का एक प्रमुख काय विदेशी राज्यों तथा सरकारों को मायता प्रदान करना है। १९०२ ई० में राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट ने पनामा के नये राज्य को मायता प्रदान की थी। राष्ट्रपति विल्सन ने मैक्सिकन राज्यों को मायता नहीं दी थी। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने रूस को १९३३ ई० में मायता प्रदान की। १९४० ई० में जर्मनी में बाणिज्य-दूतावास को बंद कर दिया गया।

(४) राष्ट्रपति विदेशी सरकारों से सम्बन्ध स्थापित करता है, दूतावास खोल कर या सधियों द्वारा।

(५) वैदेशिक नीति से सम्बन्धित राष्ट्रपति का सबसे प्रमुख कार्य विदेशी राज्यों से सधियाँ या समझौता करना है। लेकिन सधियों के लिए सिनेट का अनुमोदन आवश्यक है। इसके अन्तर्गत सिनेट ने विल्सन के राष्ट्रसंघ (League of Nations) को सदस्यता की नीति को ठुकरा दिया। लेकिन कभी-कभी राष्ट्रपति सिनेट के अनुमोदन की अपेक्षा भी कर सकता है, जैसे कार्यपालिका ईकारनामा (Executive Agreement) द्वारा—बॉक्सर अधिलेख (Boxer Protocol), अटलांटिक चार्टर (Atlantic Charter) आदि। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत अथ राष्ट्रों से समझौता कर सकता है, जैसे १९१४ ई० के परस्पर सम्बन्ध सूचक व्यापार अधिनियम (Reciprocal Trade Act of 1934) द्वारा राष्ट्रपति को विदेशों के साथ व्यापारिक समझौता करने का अधिकार दिया गया था। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति गुप्त दूतनीति (Secret Diplomacy) का भी सहारा ले सकता है और अथ देशों से गुप्त समझौता कर सकता है, जैसे थियोडोर रूजवेल्ट ने जापान से किया था और फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने मित्रराष्ट्रों से।

(६) राष्ट्रपति विदेश नीति का उपक्रमण करता है। वह नीति निर्धारण करता तथा उसे संचालित करने के लिए आवश्यक यंत्रों का निर्माण करता और अनिवार्य कदम उठाता है।

1 "The exclusive power of the President as the sole organ of the Federal Government in the field of international relations a power which does not require as a basis for its existence an act of Congress, but which like every other governmental power must be exercised in subordination to the applicable provisions of the Constitution"

(७) अतः वदेशिक सम्बन्ध के अन्तर्गत राष्ट्रपति विदेशों में अमरीकी नागरिकों तथा अमेरिका में विदेशी नागरिकों की रक्षा करता है। हाल में क्यूबा के विरुद्ध अमरीकी राष्ट्र द्वारा उठाये गये कदमों के निर्धारण में इस उद्देश्य का बहुत बड़ा हाथ था।

(vi) क्षमादान, प्रविलम्बन और सार्वक्षमा की शक्ति — अधिकांश राज्य प्रधानों को यह अधिकार दिया जाता है कि वे किसी अभियुक्त को क्षमा-प्रदान (Pardon) करें, दण्ड को प्रविलम्बित करें या बहुत-से अभियुक्तों को सावक्षमा (Amnesty) प्रदान करें। संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति को भी ये अधिकार प्राप्त हैं। लेकिन उसके अधिकार पर दो निबन्ध हैं, वह राज्य की विधि के विरुद्ध किये गये अपराधों को और महाभियोग द्वारा दिये गये दण्ड को क्षमा नहीं कर सकता है।

(vii) राष्ट्रपति और सभकट — अमरीकी संविधान में स्पष्ट किसी सभकट-काल की व्यवस्था नहीं की गयी है। लेकिन राष्ट्रपति ने सभकटकालीन शक्तियों का प्रयोग किया है। इसके दो आधार हैं सैनिक शक्ति तथा देश में विधियों का उचित पालन। लेकिन 'नियंत्रण और सतुलन' के सिद्धांत के कारण राष्ट्रपति इस शक्ति का प्रयोग निर्बाध रीति से नहीं कर सकता है। इस पर तीन प्रतिबन्ध हैं —

(१) सभकट वास्तविक होना चाहिए,

(२) सभकट से सम्बन्धित कांग्रेस की पूर्व विधि न हो,

(३) सभकट की आकस्मिक उत्पत्ति के कारण कांग्रेस को समुचित कदम उठाने का अवसर न मिल पाया हो।

(ख) विधायिनी शक्तियाँ

(Legislative Powers)

'प्रधान विधायक' — अमरीकी शासन-व्यवस्था में राष्ट्रीय कायपालिका और राष्ट्रीय व्यवस्थापिका शासन-शक्ति के पृथक् पृथक् केन्द्र स्थल हैं। संविधान के अनुसार "समस्त विधायिनी शक्तियाँ" कांग्रेस में निहित हैं और "कायपालिका शक्ति" राष्ट्रपति में। लेकिन यह ध्यानपूर्वक धारणा है कि राष्ट्रपति केवल कायपालिका शक्ति का ही अधिकारी है, विधायिनी शक्ति से उसका कोई सम्बन्ध नहीं। वस्तुतः संविधान निर्माताओं के 'नियंत्रण और सतुलन' सिद्धांत के अन्तर्गत राष्ट्रपति को विधि के क्षेत्र में हस्तक्षेप का अधिकार दिया है। तात्पर्य यह है कि संविधान में यह उपबन्धित है कि राष्ट्रपति विधि निर्माण में कांग्रेस को सहयोग प्रदान करेगा तथा उसे नियंत्रित करेगा। इतना ही नहीं, संविधान के अतिरिक्त भी ऐसे अन्य साधन हैं, जिनसे माध्यम से राष्ट्रपति विधि-निर्माण में सम्बन्ध में कांग्रेस को प्रभावित करता है। निम्नलिखित विधि के क्षेत्र में भी राष्ट्रपति का पर्याप्त प्रभाव है, यहाँ तक कि उसे 'प्रधान विधायक' (Chief Legislator) कहा गया है। विधि के क्षेत्र में राष्ट्रपति के काम को दो भागों में बाँटा जा सकता है —

(१) संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional provisions),

(२) अतिरिक्त संवैधानिक साधन (Extra Constitutional weapons)।

(१) संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional provisions) — मध्यमार्थिक उपबन्ध के द्वारा राष्ट्रपति को जो विधायिनी शक्तियाँ प्राप्त हैं, उनका अध्ययन और जागेरोंकी के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(i) कांग्रेस के अधिवेशनों पर नियन्त्रण —सर्वप्रथम कांग्रेस के अधिवेशनों पर राष्ट्रपति का कहां तक नियन्त्रण है हम इसकी चर्चा करेंगे। भारत तथा ग्रेट ब्रिटेन में क्रमशः राष्ट्रपति एवं सभा के सदस्य का अधिवेशन आहूत करने तथा स्थगित करने की शक्ति प्राप्त है। लेकिन अमेरिका में राष्ट्रपति को न तो नियमित (Regular) अधिवेशन आहूत करने और न अधिवेशन को स्थगित करने की ही शक्ति है। नियमित अधिवेशन के सम्बन्ध में उसे यह अधिकार है कि यदि कांग्रेस के दोनों सदन अधिवेशन के स्थान के प्रश्न पर सहमत न हों तो राष्ट्रपति उसे स्थगित कर सकता है। व्यवहार में वह कांग्रेस के दोनों सदनों को 'आवश्यक' विधेयक के आधार पर निर्धारित समय से अधिक काल तक अधिवेशन में रख सकता है, जैसा कि फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने १९३४, १९३५ और १९३७ में किया था और १९४८ में ट्रूमैन ने लगभग स्थगन के बाद कांग्रेस को आहूत किया था। राष्ट्रपति को कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुलाने का अधिकार है। प्रारम्भ में, जबकि कांग्रेस का द्वितीय नियमित अधिवेशन ४ मार्च को समाप्त हो जाता था और अगला नियमित अधिवेशन दिसम्बर में आहूत होता था, तब नया शासन, नयी विधियों की स्वीकृति, नियुक्तियों के अनुसमयन के लिए विशेष अधिवेशन बुलाता था, लेकिन बोसव सशोधन (१९३३) के पश्चात् इस तरह के अधिवेशनों की आवश्यकता आती रही, क्योंकि (क) नियमित अधिवेशनों के बीच की अवधि कम गयी है, और (ख) नया राष्ट्रपति पदाधीन होने के साथ ही नयी कांग्रेस को अधिवेशन में पाता है। आजकल ऐसी परिस्थिति जबकि विशेष अधिवेशन आहूत किया जाय सिर्फ तभी पैदा हो सकती है, जब प्रोग्रामकालीन अधिवेशन के स्थगन के पश्चात् राष्ट्रीय सङ्कट पैदा हो जाय। ऐसी परिस्थिति १९३९ ई० में युद्ध शुरू होने के कारण उत्पन्न हुई थी, शस्त्र निर्यात के बन्धनों को ढीला करने तथा १९३७ ई० के तटस्थता अधिनियम (Neutrality Act of 1937) में परिवर्तन लाने के लिए कांग्रेस का विशेष सत्र बुलाया गया। उसके बाद अभी तक विशेष अधिवेशन कभी भी आहूत नहीं हुआ।

(ii) कांग्रेस को संदेश भेजने की शक्ति —सविधान की धारा २, खण्ड ३ के अनुसार राष्ट्रपति को समय समय पर कांग्रेस को सच-सरकार की दशा पर संदेश भेजकर उसे परिस्थिति से अवगत रखने तथा उसका सामना करने के लिए कानूनी प्रस्तावों की सिफारिश करने का, जिन्हें वह उपयुक्त तथा आवश्यक समझता है, अधिकार है। शासन से केन्द्रीय स्थिति प्रशासकीय अनुभव तथा बृहत् दृष्टिकोण के कारण राष्ट्रपति शासन के दोषों की जानकारी प्राप्त कर सकता है तथा औपचारिक सुझाव दे सकता है। अतः संदेश के माध्यम से कांग्रेस के समक्ष अपने विचारों को रखना उसका परम कर्तव्य हो जाता है। अब प्रश्न उठता है, किन किन अवसरों पर वह कांग्रेस को संदेश भेज सकता है? प्रथम, यह प्रथा बन गयी है कि राष्ट्रपति प्रत्येक नियमित सत्र के प्रारम्भ में सांख्यिक दशा तथा आवश्यक विधियों के निर्माण का विवरण कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करता है। इसके पश्चात् तीन चार दिनों के अन्दर वार्षिक आय व्यय (Budget) संदेश रूप में आता है। एक आवधिक रिपोर्ट—“राष्ट्रीय उत्पादन तथा चाकरी आय व्ययक” (National production and employment Budget)—भी उसे कांग्रेस के सामने रखना पड़ता है। इस प्रकार प्रत्येक नियमित सत्र के प्रारम्भ में उपयुक्त तीन संदेश राष्ट्रपति भेजता है। द्वितीय, इसके अतिरिक्त प्रत्येक सत्र में आवश्यकतानुसार दर्जनों विशेष संदेश भेजे जाते हैं। कभी ये कांग्रेस से विशेष अधिकार मांगते हैं जैसे १९३१ ई० में

ने बक साकट तथा १९५० ई० में ट्रूमैन ने पुनर्जातीयकरण के लिए अधिक अधिकार की मांग की थी, कभी नये विधेयक के आधार के रूप में भेजते हैं, जैसे १९३७ में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने प्रशासकीय पुनर्गठन के लिए समिति रिपोर्ट भेजी, कभी वे विधेयक का तैयार प्रारूप ही भेज देते हैं, जैसे १९३७ ई० में रूजवेल्ट ने राष्ट्रीय न्यायपालिका को सुधारने की मांग की। तृतीय, सदेश द्वारा निषेधाधिकार (Veto) के प्रयोग के कारणों की व्याख्या भी की जाती है। सदेश के सम्बन्ध में दूसरा प्रश्न उठता है, उन्हें किस रूप में प्रस्तुत किया जाता है? राष्ट्रपति सदेश स्वयं आकर दे सकता है अथवा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भेजवा सकता है। वाशिंगटन और जान ऐडम्स स्वयं कांग्रेस में जाकर अपना अभिप्रायण किया करते थे, जैफसन अपना सन्देश लिख कर भेजा करता था, विल्सन वाशिंगटन की तरह स्वयं अभिप्रायण करता था। इस प्रकार दोना पद्धतियाँ वा प्रयोग होता रहा है, लेकिन वर्तमान काल में स्वयं जाकर भाषण देने की प्रवृत्ति है।

राष्ट्रपति के सदेशों की प्रभाव सीमा को निश्चित करना कठिन है। कम से कम इतना तो सत्य है कि अन्य प्रशासकीय प्रलेखों से उन्हें उच्च स्थान प्राप्त है। कांग्रेस पर उन्हें कम से कम शान्तिपूर्वक सुनने का उत्तरदायित्व है, भले ही यह उनका विरोध करे। यह कांग्रेस की दलगत स्थिति पर अधिक निर्भर करता है। जो कुछ ही सदेशों का अत्यधिक महत्त्व है। कभी कर्म वे पूरे देश या पूरे विश्व के नाम से भेजे जाते हैं। वे जनता में किसी विषय के प्रति चेतना पैदा करने के लिए भी प्रयुक्त होते हैं, जिससे जनता कांग्रेस सदस्यों पर उचित विधि निर्माण के लिए दबाव डाल सके। कभी-कभी राष्ट्रपति इनके द्वारा विश्व के समक्ष नये सिद्धांतों का प्रतिपादन करते हैं, जैसे—मुनरो का 'मुनरो सिद्धांत' (Munro Doctrines), विल्सन के 'चौदह सूत्र' (Fourteen Points) और रूजवेल्ट की चार स्वतन्त्रताएँ (Four Freedoms)। तात्पर्य यह है कि राष्ट्रपति के व्यक्तित्व, कांग्रेस में राष्ट्रपति के दल की स्थिति तथा उसकी नीति की लोक प्रियता के आधार पर, कांग्रेस द्वारा पारित विधियाँ राष्ट्रपति के सदेशों से अत्यधिक प्रभावित होती हैं, यद्यपि ब्रिटिश नरेश के सिंहासन भाषण के समान विधि निर्माण के सम्बन्ध में वे भविष्यवाणी नहीं करते।¹

(iii) अध्यादेश निकालने की शक्ति — भारत के राष्ट्रपति की तरह अमरीकी राष्ट्रपति को भी अध्यादेश निकालने की शक्ति (Power to issue Ordinance) प्राप्त है। कुछ अध्यादेश राष्ट्रपति को आज्ञा से निकलते हैं और कुछ अन्य प्रशासकों की आज्ञा से, कुछ अध्यादेशों का आधार राष्ट्रपति की सांविधानिक शक्ति है और कुछ का कांग्रेस की विधियों को क्रियन्वित करने का उद्देश्य। राष्ट्रपति को कार्यपालिका आदेशों (Executive Orders) के रूप में विभिन्न प्रकार के नियम तथा उपनियम बनाने का अधिकार है। ये नियम तथा उपनियम कांग्रेस द्वारा तैयार रूप-रेखावाले कानूनों की विशद व्याख्या के हेतु बनाते हैं। इनका महत्त्व कानून के समान है। इन्हें प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) अथवा अध्यादेश शक्ति (Ordinance power) कहते हैं। १९३३ ई० का राष्ट्रीय पुनर्जीवन अधिनियम (The National

1 'A President's annual message is not like the speech from the throne in England accurate forecast of what will go on the statute book before the session ends'

Recovery Act), १९३४ ई० का व्यापारिक इकरारनामा (The Trade Agreement), १९३६ ई० का नवीन ऋय अधिनियम (Reorganization Act) आदि इसके दृष्टांत हैं। अपने प्रतिष्ठापन के शीघ्र ही बाद राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अधिक प्रत्यायोजित शक्तियों के लिए कांग्रेस से अनुरोध किया। उसने १९४४ ई० के पहले तक ३७०३ कायपालिका-आदेश जारी किये थे जबकि उसी समय में कांग्रेस ने ४५५३ विधियों का निर्माण किया था। इस खाँकड़े से ही राष्ट्रपति को अध्यादेश निकालने की शक्ति से महत्त्व का अनुमान लगाया जा सकता है।

(iv), विधेयक का पुनरस्थापन —सविधान राष्ट्रपति को कांग्रेस को उपयुक्त तथा आवश्यक सुझाव देने का अधिकार देकर वस्तुतः उसे विधेयक पुनरस्थापन की शक्ति देता है। यो कहें कि विधेयकी नेतृत्व को बागडोर को समालने का नियंत्रण सविधान ने उसे दिया है तो थोड़ा है। प्रारम्भ में कुछेक राष्ट्रपतियों ने इस नेतृत्व को निभाया, लेकिन बाद में कांग्रेस ने इस काय को अपने हाथ में लिया। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में पुनः पासा पलटा, जबकि थियोडोर रूजवेल्ट ने कायपालिका कृत्यों से अधिक महत्त्वपूर्ण "उचित विधेयक पारित करने" (To get the right kind of legislation) कृत्य को ही समझा। विधेयक में राष्ट्रपति प्रारम्भिक (Presidential initiative) की इस परम्परा को विल्सन, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट और ट्रूमैन ने और दृढ़ बनाया। वस्तुतः वे प्रधान विधि निर्माता बन गये। आज तो अधिकांश विधेयकों की शुरुआत का श्रेय कायपालिका को ही है। इनमें अधिकतर नित्यक्रम के रूप में हैं, जिन्हें कार्यकारिणी प्रशासकीय अनुभव के आधार पर अधिनियमों के विस्तार, व्याख्या और रूपांतर के रूप में प्रस्तुत करती है। लेकिन कुछ ऐसे भी प्राथमिक महत्त्व के राष्ट्रपतीय प्रारम्भिक हैं, जो नयी नीति की नींव डालते हैं, नया रुख अख्तियार करते हैं और ऐसा काय प्रारम्भ करते हैं, जो केवल राष्ट्र को ही नहीं, बल्कि पूरे विश्व को प्रभावित करते हैं। अतः, एल्ल० एच० चेम्बरलेन ने 'राष्ट्रपति, कांग्रेस और विधेयक' (The President, Congress and Legislation) नामक पुस्तक में ठीक ही कहा है कि "विधि के प्रारम्भिक और व्यवस्थापन के क्षेत्र में प्रधान कार्यपालिका का एक शक्ति के रूप में उदय बीसवीं शताब्दी की घटना है।"¹

(v) वित्तीय नेतृत्व —विनीय नेत्र में कांग्रेस और राष्ट्रपति के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध है। बजट के सम्बन्ध में नीति-निर्धारण या दोनों सदनों के बीच सहयोग के लिए कोई प्रभावपूर्ण निरुपय नहीं है। अतः व्यवस्थापिका नेतृत्व के लिए मुख्यतः कायपालिका पर निर्भर करती है। १९२१ ई० का बजट और एकाउंटिंग अधिनियम (Budget and Accounting Act of 1921) ने राष्ट्रपति को बजट का निर्देश बनाकर व्यवहारतः सरकार को व्यावसायिक मनेजर (Business Manager) बना दिया। वह राष्ट्रीय वित्त के सम्बन्ध में कांग्रेस को पूरी सूचना देता है और गामामी चयन के लिए नियोजित योजना प्रस्तुत करता है तथा नये कर का प्रस्ताव देता है। निष्पत्ति यह है कि वित्तीय क्षेत्र में कांग्रेस का नेतृत्व कर राष्ट्रपति विधि क्षेत्र को अत्यधिक प्रभावित करता है।

(vi) निषेधाधिकार —अतः में, सवैधानिक उपबन्धों के अन्तर्गत राष्ट्रपति की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण शक्ति निषेधाधिकार (Veto power) है। सविधान निर्माताओं ने दो उद्देश्यों

1 'The emergence of the chief executive as a force in the initiation and formulation of legislation is a twentieth century phenomenon'

से निषेधाधिकार को संविधान में स्थान दिया। प्रथमतः, वे एक संतुलित सरकार चाहते थे, जिसमें शासन का एक अंग दूसरे अंग के क्षेत्र में हस्तक्षेप न करे, वोटो विधायिका से अतिशय से कार्यपालिका की रक्षा करना है। द्वितीयतः, 'हैमिल्टन' के शब्दों में, वोटो "अनुचित विधियों के निर्माण के विरुद्ध डाल का काम करेगा।"

वोटो किसे कहते हैं? संविधान के अनुसार कांग्रेस के दोनों सदनों में पारित होने के पश्चात् प्रत्येक विधेयक कानून बनने से पूर्व राष्ट्रपति के पास भेजा जायगा। यहाँ राष्ट्रपति के सामने दो रास्ते खुले हुए हैं। प्रथमतः, अगर वह उसे स्वीकृत है तो उसपर हस्ताक्षर कर देगा और विधेयक कानून बन जायगा। यदि वह उसे अस्वीकृत करता है तो अपनी आपत्तियों के साथ विधेयक को उस सदन को लौटा देगा, जिसमें वह आरम्भ हुआ था। इस प्रकार दूसरा रास्ता खपनाकर राष्ट्रपति विधेयक को कानून का रूप लेने से निषेध कर देता है। इसे ही निषेधाधिकार (Veto Power) कहते हैं। इसके बाद निषेधित विधेयक फिर कानून तभी बन सकता है, जब सदन दो तिहाई बहुमत से पुनः स्वीकृत करें। इस प्रकार राष्ट्रपति को अमर्यादित निषेधाधिकार (Absolute Veto) नहीं दिया गया है, अपितु मर्यादित निषेधाधिकार (Qualified or Suspensive Veto) प्रदान किया गया है।

निषेधाधिकार के प्रधानतः दो रूप हैं—(१) पाकेट वोटो (Pocket Veto) या अप्रत्यक्ष वोटो (Indirect Veto), (२) संदेशित वोटो (Messaged Veto) या प्रत्यक्ष वोटो (Direct Veto)।

राष्ट्रपति विधेयक को अपने पास रख सकता है, उस पर कोई कार्यवाही नहीं कर सकता है। इस स्थिति में १० दिन के पश्चात् ऐसे विधेयक बिना उसके हस्ताक्षर के ही कानून बन जाते हैं, बशर्ते कि कांग्रेस का सत्र चल रहा हो। यदि कांग्रेस १० दिन के पूर्व ही स्थगित हो जाय तो विधेयक समाप्त हो जाता है अर्थात् राष्ट्रपति के पाकेट में ही रह जाता है। वोटो के इस अप्रत्यक्ष रूप को पाकेट वोटो कहते हैं। प्रत्यक्ष रूप से भी राष्ट्रपति वोटो कर सकता है। वह विधेयक को एक संदेश (Message) के साथ, जिसमें वोटो का कारण उल्लिखित रहता है, कांग्रेस को लौटा देता है। इस विधेयक को कांग्रेस दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है। यह वोटो विधेयक को एकदम समाप्त नहीं कर देता है, बल्कि निलम्बित (Suspend) करता है और कांग्रेस को उपर पर पुनर्विचार के लिए बाध्य करता है।

अब हम निषेधाधिकार के प्रयोग की ओर ध्यान देंगे। 'हैमिल्टन' ने शक्तिशाली की थी कि वोटो का प्रयोग प्रायः आवश्यकतापूर्वक किया जायगा। आरम्भ में राष्ट्रपतियों ने इस अधिकार का प्रयोग सयमित अंग से किया भी, गृह युद्ध (Civil war) के पूर्व केवल ५१ बार वोटो का प्रयोग किया गया। लेकिन जँवसा ने इसे एक नया दस्त दिया और इसका प्रयोग व्यापक रूप से किया। फिर भी उसके द्वारा वोटो की संख्या १२ ही थी। पुनगठन के युग में राष्ट्रपतियों ने इसका व्यापक प्रयोग किया। क्लोवेलैंड द्वारा ४१४ वोटो, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट द्वारा ६३१ वोटो और ट्रूमैन द्वारा २२४ वोटो प्रयोग हुए। इन तीनों राष्ट्रपतियों की छोड़कर प्रतिवर्ष औसत वोटो की संख्या ५ या ६ है। इस प्रकार आधुनिक काल में वोटो की संख्या में अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इससे भी महत्वपूर्ण बात यह हुई है कि गत वर्षों में राष्ट्रपतियों ने कांग्रेस के विरुद्ध एक

अधिकार का अधिक स्वतन्त्रता से प्रयोग करना शुरू कर दिया है। ऑग एव रे ने कहा भी है कि "संस्थाओं द्वारा निषेधाधिकार में इतनी वृद्धि हो गयी है कि वह विधेयक को दुहराने की सामान्य शक्ति बन गयी है, जिससे समस्त विधेयकों के महत्त्वपूर्ण या अमहत्त्वपूर्ण, सार्वजनिक या व्यक्तिगत के सम्बन्ध में प्रयोग में लाया जाता है।"¹ इस शक्ति ने राष्ट्रपति के विधि के क्षेत्र में एक महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावयुक्त शक्ति बना दिया है।

लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि राष्ट्रपतियों ने मनमाने ढंग से इस शक्ति का प्रयोग किया है। कांग्रेस और जन भावना ने नियंत्रण का कार्य किया है। जिस विधेयक को जनता का समर्थन प्राप्त रहता है, राष्ट्रपति उसे निषेध नहीं कर सकता है। कांग्रेस ने निषेधाकृत विधेयकों को पुनः पारित भी किया है, लेकिन इनकी संख्या बहुत कम है। १९३३ ई० तक सिर्फ ४६ बार कांग्रेस ने राष्ट्रपति के वीटो को रद्द किया है।

राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के सम्बन्ध में मुनरो का कहना है कि "जिस कार्यपालिका की आत्म-रक्षा का अस्त्र विचार गया था, वह राष्ट्र के कानून बनाने वाले प्राधिकार के संचालन और मार्गदर्शन के साधन के रूप में विकसित हो गया है। यह हर प्रकार के कानून पर लागू होने वाले सामान्य पुनर्निरीक्षण की शक्ति के रूप में विकसित हुआ है और कार्यपालिका को कानून बनाने में उसकी अपेक्षा अधिक प्रभावशाली बना दिया है जितना आरम्भ में समझा गया था।"² फाइजर के शब्दों में, 'यह एक ऐसी शक्ति है जिसमें कोई व्यय नहीं होता, जिसका प्रयोग काफी सफलता से किया जा सकता है और जिस पर कोई दण्ड नहीं है। विधानमंडल और देश में हुए एक लम्बे और कठोर विधान-सम्बन्धी युद्ध में कांग्रेस सदस्यों का कोई वर्ग उतने समय में हार सकता है जितने समय में नहीं और कुछ व्याख्यात्मक वाक्य लिखे जाते हैं।'³

1 'The veto power has been so expanded by usage to become a general revising power, applicable to all legislation, whether important or not and whether relating to public matters or to private and personal interest'

—Ogg and Ray

2 "What was intended therefore, as weapon executive self-defence has developed into a means of guiding and directing the law making authority of the nation. It has been expanded into a general revising power applicable to all messages of whatever sort enabling each President to set up his own Judgment against that of the legislators it has developed the presidency into something like a Third Chamber of Congress, thus making the chief executive a more active figure in legislation than he was originally intended to be

—Munro

3 'Here is a power with no expenditure and which can be used with a fair prospect, success and no punishment. A long and arduous legislative battle in the country and the legislative may be lost by any group of Congress men in time it takes to write 'No' and a few phrases and explanations'

—F

(३) अतिरिक्त-संवैधानिक साधन

(Extra Constitutional weapons)

संविधान के बाहर भी अनेक ऐसे साधन हैं जिनके द्वारा राष्ट्रपति विधेयक को प्रभावित करता है —

(1) निषेधाधिकार की धमकी — राष्ट्रपति निषेधाधिकार के प्रयोग के अलावे निषेधाधिकार की धमकी (Threat of Veto) द्वारा भी विधेयक को प्रभावित कर सकता है। किसी विशेष विधेयक के कांग्रेस द्वारा पारित होने के पहले ही वह घोषित कर देता है कि विधेयक में कतिपय परिवर्तनों के उपरांत ही वह उसे स्वीकृत कर सकता है या किसी रूप में उसे स्वीकृति नहीं दे सकता है। थियोडोर रूजवेल्ट ने सर्वप्रथम इस साधन का प्रयोग किया और आज तो इसका अत्यधिक प्रयोग हो रहा है। इसका प्रभाव भी बड़ा अनुकूल रहा है। क्योंकि समय से पहले ही कांग्रेस राष्ट्रपति के विचार को जान जाती है तथा समुचित परिवर्तन कर लेती है। अतः वोटों के प्रयोग का अक्सर घट जाता है।

(ii) संरक्षण-शक्ति :— राष्ट्रपति के प्रभाव का एक अन्य सामान्य, पर कम महत्वपूर्ण साधन, संरक्षण वादने की शक्ति है। यद्यपि आज संरक्षण का क्षेत्र बहुत घट गया है, फिर भी कांग्रेस सदस्यों का राष्ट्रपति की ओर आकर्षित होने का बहुत बड़ा साधन है। राष्ट्रपति के हाथ सशोध सेवाओं की अनेक नियुक्तियाँ रहती हैं। सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के सदस्य अपने मित्रों तथा समर्थकों को नियुक्त कराने के उद्देश्य से राष्ट्रपति का पक्ष लेते हैं। राष्ट्रपति संरक्षण शक्ति के बल पर अपने तथा विरोधी दल के सदस्यों को अनुगृहीत करता है। यदि सदस्य राष्ट्रपति द्वारा सांकेतिक नीतियों या विधेयकों का समर्थन नहीं करें, तो वह उनकी संरक्षण लाभ से वंचित कर सकता है, जिसके चलते उन्हें पद के भूले समर्थकों की बग़ौर आलोचना का सामना करना पड़ता है। १९३३ ई० में राष्ट्रपति के बचत विधेयक के मतदान के समय डिमोक्रैटिक दल के एक प्रतिनिधि ने कहा था— 'कल प्रातःकाल जय कांग्रेस की कार्यवाही के कागजात राष्ट्रपति रूजवेल्ट के सामने प्रस्तुत किये जायेंगे, तो वे नामों की सूची देखेंगे। मैं नवनिर्वाचित डेमोक्रैटिक दल के सदस्यों को चेतावनी देना चाहता हूँ कि वे इस बात पर सावधानी से विचार कर लें कि वे पक्ष विपक्ष किस ओर अपना नाम रखना पसन्द करेंगे।' इसी प्रकार मुनरो ने भी कहा है कि "राष्ट्रपति विभागीय अध्यक्ष को संकेत कर सकता है कि विद्रोही कांग्रेसजनों को संरक्षण विभाजन के समय मान्यता न दी जाय।" राष्ट्रपति टाफ्ट ने कहा था कि संरक्षण शक्ति से राष्ट्रपति का विधेयक पर नियंत्रण अत्यधिक बढ गया है।

(iii) चुनाव में हस्तक्षेप — कांग्रेस जनों को नियमित करके वा एक अन्य उपाय है— राष्ट्रपति सिनेटरो तथा प्रतिनिधियों के पुनर्निर्वाचन का विरोध करता है। अगर कोई सदस्य

1 'The president can easily drop a hint to the heads of departments that Congressmen who show themselves rebellious are not to be given recognition when the loaves and fishes are being doled out — Munro.

उसकी नीतियों का विरोध करता है तो वह जनता से अपील कर सकता है कि उसे पुनर्निर्वाचित करे। १९३८ ई० के चुनाव में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने डेमोक्रेटिक सदस्यों का असफल विरोध किया था।

(iv) व्यक्तिगत सम्मेलन तथा अनुरोध — कांग्रेस सदस्यों को प्रभावित करने के अथ साधन व्यक्तिगत सम्बन्ध, सम्मेलन तथा अनुरोध है। राष्ट्रपति सदस्यों से पृथक पृथक तथा समूह में मिलता है, कभी अपने दफ्तर में उनसे भेंट करता तो कभी ह्वाइट हाउस में, और कभी उन्हें सुबह के नास्ते पर बुलाता तो कभी कैपिटोल (Capitol) में। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट दोनों सदनों के अध्यक्षों, प्रमुख डेमोक्रेटिक नेताओं तथा समितियों के अध्यक्षों की साप्ताहिक सभा बुलाता था, जिसमें विधेयक के विषय में विचार-विमर्श करता तथा सुझाव देता था। कभी-कभी स्यासी समितियों के अध्यक्षों को बुलाकर भी राष्ट्रपति सुझाव रखता है। इस प्रकार वह सदस्यों से व्यक्तिगत सम्बन्ध स्थापित कर उन्हें प्रभावित करता है, सम्मेलन या अन्य अवसर पर मिलकर उससे अनुरोध करता है। क्लीवलैण्ड, विल्सन और दोनों रूजवेल्ट ने इस साधन का पूरा प्रयोग किया।

(v) राष्ट्रपतीय लौबी — विधेयक को प्रभावित करने में राष्ट्रपति अकेला नहीं है, उसका एक प्रशासकीय सहयोगी कैपिटोल हिल (Capitol Hill) से ही सम्बन्ध रखता है। इसके अतिरिक्त “वार्शिंगटन में उसकी सर्वाधिक शक्तिशाली लौबी है।” इस लौबी में विभागीय अध्यक्ष, आयोगों (Commissions) के सदस्य तथा एजेंसियाँ जो आँकड़ा, तक रिपोर्ट आदि तैयार करतीं तथा ह्वाइट हाउस की ओर से समितियों तथा सदनों के समक्ष रखती हैं। विभागीय अध्यक्ष तथा अन्य अधिकारी, जो विधि की योजना बनाते तथा उसका प्राक्षेप तैयार करते हैं, भी विधेयक को निर्देशित करने के लिए राष्ट्रपति के हाथ में प्रमुख साधन हैं।

(vi) जन समर्थन प्राप्त करना — कांग्रेस को नियंत्रित करने के लिए राष्ट्रपति का सबसे प्रमुख, पर अप्रत्यक्ष साधन, जनमत वा समर्थन है। कांग्रेस-सदस्य जो जनता के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि हैं, जनमत का उत्थान नहीं कर सकते हैं। प्रायः सभी राष्ट्रपतियों ने सत्कार के विभिन्न साधनों द्वारा अपने विचारों का प्रचार किया है और कांग्रेस के विरुद्ध जन समर्थन को जीतने की चेष्टा की है। जनमत निर्माण तथा समर्थन के अनेक साधनों का आज प्रयोग किया जा रहा है, जैसे कांग्रेस का सदन, सार्वजनिक समारोहों के अवसर पर भाषण सस्थानों तथा सभाओं की बधाइयाँ, प्रेस सम्मेलन, गण्य भाष्य नागरिकों तथा प्रतिनिधि मण्डलों से विचार-विमर्श सावजनिक उद्देश्य से व्यक्तिगत पत्र, रेडियो, टेलिविजन आदि। थियोडोर रूजवेल्ट ने ह्वाइट हाउस को घर्मोपदेश वा आसन (puut) कहा था जहाँ से मुख्यतः प्रेस सम्मेलन तथा रेडियो के माध्यम से देशव्यापी घर्मोपदेश दिया जाता है। थियोडोर रूजवेल्ट ने प्रेस सम्मेलन का इतना व्यापक उपयोग किया कि उसके अर्द्ध-साप्ताहिक सम्मेलनों को “वार्शिंगटन का सबसे बड़ा प्रदर्शन” (“Biggest single show in Washington”) कहा जाता था। उसके “गुड

माई फ्रैंड्स' का चिर परिचित अभियादन साखी ध्यत्तियो की रेडियो के पास उसके संदेश सुनने के लिए आकर्षित करता था। वह फायरसाइड वार्तामाला' (Fireside chat) के अतगत भाषण देकर जनता के समक्ष धार्मिक सक्कट के उन्मूलन की योजनाएँ प्रस्तुत करता तथा अपनी विधायिकी योजनाओं के लिए जन समर्थन प्राप्त करता था। इन साधनों का सावधानीपूर्वक प्रयोग राष्ट्रपति के हाथ में विधायिकी को प्रभावित तथा निर्देशित करने के लिए अनुपम अस देता है।

(vii) दल का नेता — उपयुक्त सर्वधानिक तथा अतिरिक्त सर्वधानिक साधनों को प्रयोग करते समय राष्ट्रपति एक लाभदायक स्थिति में रहता है। वह है, अपने दल के नेता की स्थिति। संविधान निर्माताओं ने मूल रूप में राष्ट्रपति को दलगत स्थिति से ऊपर रखने की योजना बनायी थी, लेकिन वे सफल न रहे। राजनीति की गतिविधि के फलस्वरूप १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही जन-पद्धति का अभ्युदय हो गया और राष्ट्रपति दल का नेता और प्रत्यायी के रूप में निर्वाचित होने लगे। आज तो राष्ट्रपति द्वारा दल का नेतृत्व ब्रिटिश प्रधान मंत्री के दल नेतृत्व के काय से कम महत्त्वपूर्ण नहीं रह गया है, न तो संविधान में उल्लिखित शक्ति के किसी भी स्रोत से कम प्रभावशाली ही। दल के नेता के रूप में उसका निर्वाचन होता है, दल के अनुयायी उसके सलाहकार होते हैं, अपनी विधायिकी योजनाओं के लिए वह अपने दल के कांग्रेस जनों पर आश्रित रहता है, सम्पूर्ण देश में वह दल का एकमात्र प्रतिनिधि है, दल की नितियों के कार्यावयन के लिए राष्ट्र उसी की ओर देखता है। इन सब कारणों से राष्ट्रपति दल का सर्वोच्च नेता तथा निर्देशक बन जाता है। इन स्थिति में वह दल की राष्ट्रीय समिति का अध्यक्ष हो जाता है तथा कांग्रेस या अन्य पक्षों के लिए उम्मीदवारों का चयन (Selection) मुख्यतः उसी के हाथ में चला जाता है। जहाँ तक कांग्रेस और राष्ट्रपति से सम्बन्ध का प्रश्न है विधेयको पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण बहुत कुछ उसकी दल स्थिति पर निर्भर करता है। वह राष्ट्रपति अत्यन्त ही सुखद-स्थिति में रहेगा, जो आकषक योजनाओं के साथ जनता के समक्ष आता है तथा कांग्रेस में मुख्यतः सिनेट में, उसके दल का बहुमत रहता है। इस स्थिति में राष्ट्रीय सक्कट का प्रादुर्भाव तो सोने में सुगन्ध का काम करता है। विलसन और फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के शक्तिशाली राष्ट्रपति होने का यही राज था। यदि दल का कांग्रेस में बहुमत नहीं है तो उसे अनुरोध, समझौता, संरक्षण या वीटो का रास्ता अपनाना पड़ता है। ऐसा देखा जाता है कि राष्ट्रपति अपनी कार्यावधि के प्रथम चरण में ही प्रमुख विधेयको को पारित करने का प्रयत्न करते हैं, क्योंकि उसकी स्वधि के मध्य में नयी कांग्रेस का चुनाव होता है जिसमें विरोधी दल बहुमत में आ सकता है। अतः प्रारम्भ के दो वर्षों में जब दलगत भावना तथा दल भक्ति बहुत तीव्र रहती है, राष्ट्रपति दल नेतृत्व के बल पर स्वेच्छित विधेयको को कांग्रेस द्वारा पारित करवा सकता है। फिर भी ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधान मंत्री की तरह दलगत राजनीति में राष्ट्रपति की स्थिति दृढ नहीं रहती, क्योंकि इंग्लैंड तथा भारत दलगत में अनुशासन की कठोरता दल के सदस्यों को नेता के समक्ष शुकामे रहती है। अमेरिका में कांग्रेस सदस्यों पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण अत्यन्त कम रहता है। रॉडर ने इसी प्रसंग में बतलाया है कि "राष्ट्रपति अपने साविधानिक अधिकार में मजबूत है। परन्तु दल में

कमजोर है। उसके विधान सम्बन्धी नेतृत्व के दो रूप हैं और इसीलिए उसका यह नेतृत्व अबोध नहीं रहता, वह खडित हो जाता है।¹

(ग) न्यायिक शक्तियाँ

(Judicial Powers)

भारतीय राष्ट्रपति के सदृश अमरीकी राष्ट्रपति को भी कतिपय न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह प्रबिलम्बन (Reprieve) कर सकता है या बड़े पमाने पर एक साथ ही बहुत-से अभियुक्तों को सजा माफ कर सकता है, जिसे क्षमा (Amnesty) कहते हैं। लेकिन वह राज्य के कानूनों के उल्लंघन करनेवाले और महाभियोग की प्रक्रिया से दण्डित व्यक्ति को क्षमा नहीं कर सकता है।

(घ) राष्ट्र का नेता

(Leader of the Nation)

समुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति केवल अपने दल का ही नेता नहीं है, बल्कि वह राष्ट्र का भी नेता है। वह ब्रिटिश सम्राट की तरह राष्ट्र का प्रतीक है। वह अमेरिका के राजनीतिक जीवन की धुरी है। वह देश का भाग्य-विधाता का रक्षक है। विल्सन ने भी कहा था कि "राष्ट्र आशा करता है कि राष्ट्रपति न केवल अपने दल का नेता होगा बल्कि, समस्त शासन का सर्वोच्च प्रशासक होगा।" वह एक ही साथ देश का सम्राट तथा प्रधान मंत्री है। "वह स्वयं अपना प्रधानमंत्री है।" अर्थात् वह सम्राट तथा प्रधानमंत्री दोनों का कार्य करता है। प्रधानमंत्री की तरह वह वास्तविक कार्यपालिका है। इस स्थिति में ही वह व्यवहार में विधायन का भी नेतृत्व करता है। वह सभी मामलों में राष्ट्र का प्रवक्ता है, यहाँ तक कि शासन के विदेशों के साथ चलनेवाले अत्यन्त महत्त्वपूर्ण एवं नाजुक मामलों में वही राष्ट्र का भाग्य निर्णायक है। उसके व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक व्यवहार सारे राष्ट्र के लिए गहरी अभिरुचि के विषय होते हैं। इद गिद पत्रकारों का जमघट लगा रहता है। वस्तुतः, वह राष्ट्रीय राजनीति के रंग मंच का केन्द्र बिन्दु होता है। इतना ही नहीं, वह सम्राट की तरह अमरीकी जनता का साक्षात् प्रतीक तथा राष्ट्रीय जीवन की एकता को सम्बद्ध रखने की शक्ति है। सामान्य जनता उसे अपना नेता मानती है तथा 'बकिंगहम पलेस' की तरह जनता ह्लाइट हाउस को पवित्र दृष्टि से देखती है। राज्य के प्रधान के रूप में उसे अनेक ऐसे कार्य करने पड़ते हैं जिनका कोई राजनीतिक महत्त्व नहीं होता। प्रो० लॉस्की के शब्दों में, "किसी दिन उसे वार्शिंगटन को नेशनल गैलरी के लिए जॉर्ज पंचम का चित्र स्वीकार करना पड़ सकता है। मंगलवार को उसे अमरीकी क्रांति की कन्याओं का स्वागत करना पड़ सकता है और बुधवार को राष्ट्रीय शिक्षा सच का स्वागत करना पड़ता है। यह

1 "Strong in Prerogative weak in party It is this dual nature of his legislative leadership that makes it so curiously intermittent"

संभव है कि उसे स्काउटों के नाम सन्देश भेजना हो, लेकिन दूसरे देश से आये हुए शाही अतिथि से उसे मिलना है, न्यायाधीशों के साथ भोज में शामिल होना है और विदेशी राजदूतों के मनोरंजन के लिए आयोजित समारोह में भाग लेना है।" इस प्रकार राष्ट्रपति राष्ट्र के प्रतीक के रूप में अनेक औपचारिक (Ceremonial) कार्यों को करता है। ई० एस० कारविन ने कहा है कि राष्ट्रपति की शक्ति तथा सम्मान अमरीकी जनता की राजनीतिक सम्पत्ति है जिसका निर्माण जनता ने स्वयं किया है।

७ राष्ट्रपति-पद की स्थिति और महत्त्व

(Position and Importance of the Presidency)

राष्ट्रपति की शक्तियों के उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि उसका पद अत्यधिक महत्त्वपूर्ण है। राष्ट्र में उसे सर्वोपरि स्थान प्राप्त है। वह सिर्फ कायपालिका का ही प्रधान नहीं बल्कि राज्य का भी प्रधान है। वह राष्ट्र का प्रतीक है। वह सिर्फ कायपालिका का ही नेतृत्व नहीं करता, बल्कि ध्यवस्थापिका और कमी-कमी-यायपालिका का भी नेतृत्व करता है। शक्तिशाली राष्ट्रपति केवल विधियों के कार्यान्वयन से ही संतुष्ट नहीं हुए हैं, बल्कि उचित तथा आवश्यक विधियों के निर्माण में भी उनका प्रमुख हाथ रहा है। राष्ट्रपति राष्ट्र का नेता है। उसकी शक्ति व्यापक है तथा स्वविवेक का उसे पूर्ण अवसर प्राप्त है। सकट-काल में तो उसे तानाशाह की भी शक्ति मिल जाती है। विश्व के अन्य राज्य प्रधानों के असदृश वह राष्ट्र वा 'गौरवपूर्ण' (Dignified) तथा 'प्रवीण' (Efficient) दोनों भाग है। वह राज्य का प्रधान है और देश का शासक भी। देश के बाहर वह प्रजातांत्रिक गुट (Bloc) का नेता है, प्रजातंत्र का साम्यवाद से सबसे महान रक्षक राष्ट्रपति ही है।

अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति और महत्त्व से सम्बन्धित लेखकाने अनेक कौतुकपूर्ण तथा अथपूर्ण उक्तियां दी हैं जिन्हें उद्धृत करना उपयुक्त तथा लाभप्रद होगा —

(१) ब्राइस—“जनमत को अपने पक्ष में संगठित कर वह (राष्ट्रपति) कांग्रेस के दोनों सदनों से अधिक शक्तिशाली हो सकता है।”¹

(२) वुडरो विल्सन—“संयुक्त राज्य अमेरिका ने संविधान के निर्माण राष्ट्रपति को वैधानिक कायपालिका तथा राष्ट्र के नेता के रूप में देखना चाहते थे, दलीय नेता के रूप में नहीं, परंतु कुछ ऐसे प्रभावों ने जो शासन की प्रवृत्ति में ही निहित हैं, उस तीनों ही बना दिया है।”²

1 “A President prevails just so far as he can carry public opinion with him, according to the familiar dictum, ‘with the people everything succeeds without the people nothing’ ‘with opinion behind him he may prove stronger than both Houses of Congress
—Lord Bryce

2 ‘In view the makers of the constitution the President was to be legal executive perhaps the leader of the nation certainly not the leader of the Party at any rate while in office But by operation of forces inherent in the nature of the Government he has become all three
—W. Wilson

(३) ब्रोगन—“संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति अपने कामकाज के लिए सत्कार में अंतिम एकतंत्री शासको में है जिसके प्राधिकारों में कमी नहीं की जा सकती, वरन् वृद्धि हो सकती।”¹

(४) बुद्धो विल्सन—“उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशंसा जीत लेने दो और कोई अकेले शक्ति उसका सामना नहीं कर सकती, कोई शक्तियों का संगठन उसे सरलता से नहीं हरा सकता। उसकी स्थिति राष्ट्रीय हो जाती है। वह किसी एक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि न होकर समस्त राष्ट्र का होता है। जब वह राष्ट्रपति के नाते भाषण देता है, तब वह किसी विशेष स्वायत्त की ओर से नहीं बोलता। यदि वह उचित रूप से राष्ट्रीय विचारों को प्रतिपादित करता है और उनपर दृढ़ता से स्थिर रहता है तो वह अदम्य होता है और देश में कभी झुंझना उत्साह नहीं होता जितना तब होता है जब देश में समझदार तथा ऊँचे दर्जे का राष्ट्रपति होता है। उसकी स्वाभाविक प्रवृत्ति संगठित कार्य की ओर होती है और वह एक ही नेता चाहती है।”²

(५) विलियम टैफ्ट—“संयुक्त राज्य का संविधान राष्ट्रपति को बड़ी शक्ति और व्यापक स्वविवेक के प्रयोग का अवसर प्रदान करता है।”³

(६) ऑग और रे—“यूरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका में राष्ट्रपति के मुकाबले में किसी के पास इतनी शक्ति नहीं है, और यह भी तब है जब संविधान ने उनके ऊपर पर्याप्त प्रतिबंध लगा दिये हैं।”⁴

1 'The American President is one of the last monarchs ruling for his term, by all authority with prerogatives of its own which cannot be diminished but may be increased
—Brogan

2 'Let him once be with the admiration and confidence of the country and on other single force can withstand him no combination of forces can easily overpower him His position takes the imagination of the country He is the representative of no constituency but of the whole people When he speaks in his true character, he speaks for no special interest If he rightly interprets the national thought and boldly insist upon it he is true irresistible, and the country never feels the zest of actions so much as when it has President of such insight and calibre Its instinct is for unified action and it craves a single leader '
—W Wilson

3 'The constitution gives the President wide discretion and great power It calls from him activity and energy He is no figure head
—W H Taft

4 Its occupant has become—with the exception of certain of Europe's Dictators—the most powerful head of a Government known to our day '
—Ogg

(७) लिंकन का सेक्रेटरी ऑफ स्टेट—“अमरीकी जनता चार वष के लिए नरेश चुनती है और कुछ प्रतिबंधों के साथ उसे असोमिन अधिकार प्रदान करती है।”¹

(८) ब्राइस—“जनता राष्ट्रपति के भाषणों को पढ़ती है, कांग्रेस वे कागजात को नहीं। राष्ट्रपति का एक गौरवाचित व्यक्तित्व है। यही एक ऐसा व्यक्ति है जिस पर प्रकाश-मुग्ध पड़ता है।”²

(९) लॉस्की—“अमेरिका में कार्यकारिणी शक्ति में चाहे जो भी वृद्धि हुई हो स्वाभाविक स्थिति ही कुछ ऐसी है कि यदि सत्य और ठीक ठीक बहा जाय तो राष्ट्रपति की यह शक्ति किसी प्रकार तानाशाहों के अनुपात की नहीं छू पाती।”³

(१०) ब्रोगन—“अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य ही नहीं करता, वह शासन भी करता है। वह ‘है’ भी और ‘काय’ भी करता है। यही खिचाव पैदा करने का मूल कारण है। उसमें राजा के प्रति उठनेवाली भावनाएँ और मजदूरों की तरह परिश्रम करनेवाले एकात्मक प्रशासन के प्रधान मन्त्री का मेल होता है।”⁴

(११) लॉस्की—“संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति एक राजा से कम और अधिक है। वह एक प्रधानमन्त्री से भी कम और अधिक है। उसके पद का जितना ही अधिक सावधानी से अध्ययन किया जाय, उतना ही उसकी अनुपमता का बोध होता है।”⁵

(१२) विल्सन—“व्यक्ति तथा उसकी परिस्थितियों के अनुसार समय समय पर राष्ट्रपति पद की स्थिति में परिवर्तन होता रहता है।”⁶

(१३) सिडनी हाइमन—“राष्ट्रपति न केवल अमेरिका का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी है, अपितु वह उस कार्य समूह में समन्वय करता है जिसमें विदेशी कायपालिकाएँ भी

1 ‘We elect a king for four years and give him absolute powers within certain limits which after all he can interpret for himself’

2 ‘The people read his speeches and do not read the Congressional records He is a personality, a single figure on which the fierce light beats’

—Bryce

3 ‘Whatever be the growth in the magnitude of the executive power in the United States, in the nature of thing it cannot even remotely be described, at least with accuracy as approaching dictatorial proportions

—Laski

4 The American President not only reigns He also rules He is, and does Here is a basic cause of tension He combines sentimental aura of the Crown with the work a day labours of unitary Prime Ministership

—Brogan

5 ‘The President of the U S A is both more or less than a king He is also both more or less than a Prime Minister, the more carefully his office is studied, the more does its unique character’

—Laski

6 ‘The Presidency has been one thing at one time and another at another time, varying with the man who occupied the office and with the circumstances that surrounded him’

—Wilson

भाग लेती है। वह केवल कांग्रेस के कार्यों को ही घोटो कर सकता है, अपितु उसके घोटो का भारी भरकम बोझ विदेशी विधानसभाओं के सिरों पर भी लटकता रहता है। वह दल का नेता होता है, जनमत का मागदशक तथा व्याख्याकार हाता है। वह इसके अंत करण का रसक, उत्सवो का प्रधान, अनुशासन स्थापित करने वाला और क्षमा का स्रोत होता है। यह यह सब चीज होता है और ऐसा वह न केवल प्रत्येक अमेरिकन के लिए जिससे वह शक्ति प्राप्त करता है, अपितु घोट न देनेवाले विस्तृत ससाररूपी निर्वाचन क्षेत्र के लिए भी होता है।¹

८ राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि के कारण

(Causes of Increase in the Presidential Authority)

वर्तमान काल में राष्ट्रपति की शक्तियाँ असीमित-सी दीख पड़ती हैं। संविधान-निर्माताओं ने एक ऐसे राष्ट्रपति को कल्पना की थी जिसकी शक्तियाँ सीमित तथा नियंत्रित हों। लेकिन समय के साथ-साथ राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि होती गयी और आज संविधान-निर्माता शायद ही स्वनिर्मित इमारत को पहचान पावें। राष्ट्रपति की शक्ति में इस अकाल्पनिक वृद्धि के निम्नलिखित कारण हैं —

(१) सधप्रथम राज्य के बामों की प्रकृति में परिवर्तन आ गया है। पुलिस-राज्य (Police State) का स्थान लोक कल्याणकारी राज्य (Welfare State) ने ले लिया है। फलतः राज्य के कार्यों में वृद्धि हो गयी है और इनमें कोई आश्रय की बात नहीं कि राज्य का वास्तविक प्रमुख होने के कारण राष्ट्रपति को पहले से अधिक काय बरने पड़ते हैं।

(२) दल व्यवस्था के विकास के कारण राष्ट्रपति के हाथ दृढ़ हो गये हैं, विशेषकर प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है।

(३) व्यवहारतः राष्ट्रपति के निर्वाचन के प्रत्यक्ष हो जाने के कारण उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है।

(४) सभार के साधनों के विस्तार तथा आधुनिक आविष्कारों ने राष्ट्रपति को जनता के निकट ला दिया है। प्रेस, रेडियो, टेलिविजन आदि द्वारा वह सीधे जनता को अपील कर सकता है। चार्ल्स वियर्ड ने कहा भी है, ' यान्त्रिक आविष्कार, संवैधानिक शोधन से बढ़कर राष्ट्रपति की शक्तियों में वास्तविकी परिवर्तन ला सकते हैं।'¹

1 'The President not only is America's Chief administrative officer, he also co-ordinates a network of programmes shared in by foreign executives. He not only can veto the work of the Congress. The threat of his veto hangs heavy over the heads of the foreign assemblies. He is the party leader, the guide and interpreter of public opinion, the keeper of the conscience, the ceremonial head, the disciplinarian and the source of clemency. He is all these things and more only for Americans from whom he derives his authorities but for a vast non-voting world constituency. — Sidney Hyman

2. "Mechanical inventions may make a greater revolution in the powers of the President than a constitutional amendment" — Charles Beard

(५) समय-समय पर राष्ट्रीय सकटों ने भी राष्ट्रपति की शक्ति में वृद्धि की है, जैसे गृह-युद्ध, दो विश्व युद्ध, आर्थिक सकट आदि।

(६) अमरीकी राजनीति के रम-मच पर ऐसे राष्ट्रपति हो गये हैं जिन्होंने अपनी शक्तियों की वृद्धि व्याख्या की है, वे संवैधानिक उपबन्धों का सरल व्याख्या से तनुष्ट नहीं हुए हैं। फलतः उ होने राष्ट्र-नेता के रूपा में देश हित के लिए प्रत्येक क्षेत्र में हस्तक्षेप किया है। राष्ट्रपति फ्रंक्लिन रूजवेल्ट ने 'जेक्सन लिंकन का राष्ट्रपति सिद्धान्त' (Jackson Lincoln Theory of Presidency) बगलाया है और कहा है कि राष्ट्रपति कानून सब कुछ करने का अधिकारी है जो जनता की आवश्यकताओं के लिए अपवित्र है, सिवाय उसके जिसको संविधान अपना कानून अभिव्यक्त (expressly) निषिद्ध करे।

(७) बीसवीं शताब्दी में प्रशासनिक पेशेवरियों के बढ़ जाने के कारण कांग्रेस कायपालिका से नेतृत्व की आशा करने लगी है।

(८) स्वार्ट्ज ने कहा है कि १९४९ और १९५६ ई० के पुनर्गठन अधिनियमों (Reorganization Act, 1949 & 1956) के अधीन शक्ति के उपयोग ने राष्ट्रपति को अमरीकी प्रशासन के प्रधान के रूप में अपनी स्थिति को दृढ़ और विस्तृत करने का अवसर प्रदान किया है। वह विशाल प्रशासनिक संगठन का जेनरल मैनेजर हो गया है और सभी प्रशासनिक सत्कारों, जो उसके अधीन नहीं भी हैं, उसके चारों ओर घूमती हैं।

(९) विश्व राजनीति के रम-मच पर अमरीकी राष्ट्रपति एक प्रबल शक्ति हो गया है। वह पश्चिमी गुट (Western Bloc) का नेतृत्व करता है। वह पिछड़े देशों का भाग्य-निर्माता तथा प्रजातन्त्र का रक्षक है। उसके इशारे पर विश्व राजनीति में क्रान्तिकारी परिवर्तन आ सकते हैं। विदेशों में उसके प्रत्येक शब्द और काय का ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाता है तथा महत्त्वपूर्ण अर्थ लगाया जाता है।

(१०) अतः, 'यायान्य ने उदारतापूर्वक संविधान की व्याख्या कर राष्ट्रीय सरकार—राष्ट्रपति—की शक्ति को बढ़ाया है, जैसे—निहित शक्ति का सिद्धांत (Theory of Implied Powers)।

६ अमरीकी राष्ट्रपति का तुलनात्मक अध्ययन

(Comparative Study of the American President)

ब्रिटिश सम्राट् से तुलना (Comparison with the British King)— प्रोगन ने कहा है कि 'अमरीकी राष्ट्रपति में ब्रिटिश सम्राट् तथा प्रधानमंत्री दोनों का पद सम्मिलित है।' अर्थात् राष्ट्रपति की तुलना ब्रिटिश सम्राट् तथा प्रधानमंत्री दोनों के की जाती है। ब्रिटिश सम्राट् के सदृश अमेरिका का राष्ट्रपति भी राज्य का प्रधान है। वह सरकार के 'गौरवपूर्ण' (Dignified) भाग का अधिकारी है। लेकिन, जसा कि साहू ने बतलाया है, राष्ट्रपति सम्राट् से अधिक और कम दोनों हैं। अधिक इस अर्थ में है कि उनकी कार्यपालिका शक्तियाँ वास्तविक हैं जबकि ब्रिटिश सम्राट् केवल नाम मात्र का या संवैधानिक प्रधान है। ब्रिटिश संविधान में सिद्धांततः समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ निहित हैं लेकिन वह प्रत्येक कार्य मंत्रिमण्डल के परामर्श से करता है, जो सम्राट् के प्रति उत्तरदायी है।

कहने का अर्थ यह है कि व्यवहार में सम्राट की समस्त शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है। मंत्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है। इसके विपरीत अमेरिका का राष्ट्रपति सिर्फ सैद्धान्तिक प्रधान नहीं, अपितु वास्तविक प्रधान है। मंत्रिमण्डल उसके 'दास' मात्र है जिसे वह स्वेच्छा से नियुक्त तथा पदच्युत कर सकता है। सम्राट की यह शक्ति नाम मात्र की है। अमरीकी राष्ट्रपति कार्यपालिका प्रधान के साथ साथ विधि निर्माता तथा दल का नेता भी है। इस प्रकार वह ब्रिटिश सम्राट की तरह सैद्धान्तिक प्रधान तो है ही, साथ साथ उससे अधिक ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान भी है। लेकिन कई दृष्टियों से वह ब्रिटिश सम्राट से कम भी है। यद्यपि वह अनेक गौरवपूर्ण तथा मर्यादापूर्ण कृत्यों का सम्पादन करता है, विशेष समारोहों का उद्घाटन करता है, विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है, फिर उसके पीछे गौरव का वह आलोक नहीं जो ब्रिटिश सम्राट के पीछे है। ब्रिटिश सम्राट का पद वशानुगत है। वह दलगत राजनीति से परे है और जीवन पयन्त सम्राट बना रहता है। लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति दलगत राजनीति से परे नहीं है। सिर्फ चार वर्षों के लिए वह निर्वाचित होता है तथा वह सभी वर्गों का विश्वास प्राप्त नेता नहीं है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश सम्राट कभी गलती नहीं कर सकता, शासन में किसी भी गड़बड़ी के लिए वह उत्तरदायी नहीं है जबकि अमरीकी राष्ट्रपति शासन के गलत या सही हर कार्य के लिए उत्तरदायी है, उसे महाभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। अतः ब्रिटिश सम्राट राजनीतिक षाद विवादों से ऊपर है, जबकि अमरीकी राष्ट्रपति राजनीति के दलदल में है। इसी कारण ब्रिटिश सम्राट के प्रति जनता के हृदय में जो श्रद्धा की भावना है, वह अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं हो सकती है। ब्रिटिश सम्राट की शान-शौकत, मर्यादा तथा प्रभाव अमरीकी राष्ट्रपति के लिए स्वप्न के विषय हैं। फिर ब्रिटिश साम्राज्य को एकता का प्रतीक तथा राष्ट्र के सामाजिक और सांस्कृतिक पक्ष का भी प्रतिपालक है। लेकिन इन लाभपूर्ण स्थितियों से समुक्त राज्य का राष्ट्रपति वंचित है। अतः राष्ट्रपति सम्राट से अधिक और कम दोनों है।

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा समुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति

(The British Premier and the President of the U S A)

(इसका सम्बन्ध में ब्रिटेन का सविधान देखें ।)

फ्रांस के राष्ट्रपति से तुलना (Comparison with the French President) — फ्रांस के राष्ट्रपति से भी अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना की जा सकती है। चतुर्थ गणतन्त्र के अन्तर्गत अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना में फ्रांसीसी राष्ट्रपति की स्थिति अत्यन्त दुबल थी, लेकिन पंचम गणतन्त्र में उभरी शक्ति में पर्याप्त वृद्धि हुई है। अमेरिका के राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा होता है जबकि चतुर्थ गणतन्त्र के अन्तर्गत फ्रांस के राष्ट्रपति का निर्वाचन फ्रांस की ससद् के दोनों सदनों के समुक्त अधिवेशन द्वारा होता था। लेकिन पाँचवें गणतन्त्र में राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होगा, जिसमें ससद् के सदस्य, समुद्र पार के प्रदेशों की व्यवस्थापिका के जेनरल काउंसिल के सदस्य तथा नगरशासिकाओं के निर्वाचित प्रतिनिधि होंगे। यह प्रणाली फ्रांसीसी राष्ट्रपति के प्रभाव को अधिक व्यापक बनाती है और उसके पद को राष्ट्रीय महत्त्व प्रदान करती है।

जहाँ तक कार्यावधि का प्रश्न है, अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन ४ वर्ष के लिए होता है जबकि चौथे और पाँचवें गणतंत्र में राष्ट्रपति की पदावधि ७ वर्षों की है। संयुक्त राज्य और चतुर्थ गणतंत्र के राष्ट्रपतियों के लिए एक बार पुनर्निर्वाचन का व्यवधान है, लेकिन पंचम गणतंत्र में सिर्फ एक बार पुनर्निर्वाचन के प्रतिबंध का अंत कर दिया गया है।

दोनों देशों के राष्ट्रपतियों के निष्ठासन का भी सर्वधार्मिक व्यवधान है। महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रियाएँ संविधान में उपबन्धित हैं। लेकिन इन प्रक्रियाओं में अंतर है। चतुर्थ गणतंत्र में दोषारोपण राष्ट्रीय सभा द्वारा होता था, पंचम गणतंत्र में यह अधिकार ससद् के दोनों सदनों को दिया गया है, और अमेरिका में यह अधिकार केवल प्रधिनिय सभा को प्राप्त है। दोष सिद्धि का अधिकार अमेरिका और चौथे गणतंत्र में उच्च न्यायालय को दिया गया है जबकि पाँचवें गणतंत्र में यह कार्य उच्च न्यायालय (The High Court of Justice) को प्रदान किया गया है।

शक्ति तथा स्थिति से सम्बन्धित तुलना महत्त्वपूर्ण है। चौथे गणतंत्र में राष्ट्रपति अत्यन्त कमजोर स्थिति में था, लेकिन पाँचवें गणतंत्र में वह देश में सर्वाधिक शक्तिशाली अधिकारी है। फिर अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना में वह दुर्बल है। चतुर्थ गणतंत्र में पूर्णतः मन्त्रिमण्डलतन्त्र पद्धति को अपनाया गया था। मन्त्रिमण्डल के हाथ में वास्तविक शक्तियाँ थीं। राष्ट्रपति की शक्तियाँ केवल औपचारिक थीं क्योंकि उसके प्रत्येक आदेश एवं कार्य पर मन्त्री का प्रतिहस्ताक्षर (Counter signature) होना आवश्यक था। राष्ट्रीय सभा द्वारा पारित कानून को उसे १० दिनों के अंतर्गत लागू करना पड़ता था, अन्यथा पुनर्विचार के लिए लौटाया जा सकता था। चौथे गणतंत्र के अंतर्गत राष्ट्रपति का इस स्थिति में विपरीत अमेरिका के राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालिका है। मन्त्रिमण्डल उसी के अनुचर है। उनको नियुक्ति तथा पदच्युति का अधिकार उसे ही है। उसे विवेधाधिकार (Veto Power) प्राप्त है जिसके द्वारा विधियों को वह समाप्त कर सकता है।

लेकिन पाँचवें गणतंत्र में अमेरिका की तरह अध्यक्षतात्मक पद्धति की अनेक विशेषताओं को अपनाया गया है। फलस्वरूप राष्ट्रपति ने एक वास्तविक कार्यपालिका प्रधान का रूप ले लिया है। प्रधानमन्त्री को नियुक्ति तथा मन्त्रिमण्डल का निर्माण पूर्णतः उसके हाथ में है। विधि निर्माण के क्षेत्र में भी उसका प्रभाव व्यापक हो गया है। उसके आदेशों पर मन्त्रियों के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं होती। विधि को लागू करने की अवधि को बढ़ाकर १५ दिन कर दिया गया है। संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति की तरह संदेश भेज सकता है, क्षमादान कर सकता है। दोनों सर्वोच्च सैनिक अधिकारी हैं। लेकिन फ्रान्स के राष्ट्रपति को अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं हैं, जैसे राष्ट्रीय सभा भंग करने का अधिकार, कतिपय विधेयकों को लोकमत संग्रह के लिए भेजने का अधिकार, निर्विरोध रूप में कतिपय नियुक्तियाँ करने का अधिकार और संकटकालीन शक्तियों के उपयोग का अधिकार। इस प्रकार पाँचवें गणतंत्र में फ्रान्स का राष्ट्रपति भी शक्तिशाली हो गया है। लेकिन मन्त्रिमण्डलतन्त्र की कतिपय प्रमुख विशेषताओं को अपनाने के कारण वह अमरीकी राष्ट्रपति की शक्ति सीमा तक नहीं पहुँच पाया है। हरिकन का कथन यथायथ ही है कि

“संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ उस देश के तथा अन्य किसी भी देश के किसी व्यक्ति से अधिक हैं। वह ससार का सर्वप्रथम शासक है।”

उप-राष्ट्रपति

(The Vice-President)

निर्वाचन, कार्यकाल तथा योग्यता —संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में राष्ट्रपति के साथ-साथ उप राष्ट्रपति के पद का भी प्रबन्ध है। इस पद की व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य कार्यवाहिक के अन्तर्गत राष्ट्रपति के रिक्त स्थान की पूर्ति करनी है। उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार राष्ट्रपति का। निर्वाचक दो व्यक्तियों के लिए मतदान करते हैं। जिस व्यक्ति को दूसरा अधिक (Second highest) मत प्राप्त होता है, उसे उप राष्ट्रपति घोषित कर दिया जाता है। लेकिन १८०० ई० में जेफर्सन और बट के बीच प्रतिय (Tie) हो जाने के कारण बारहवें संशोधन द्वारा यह नियम बना दिया गया है कि मतदाता प्रत्याशियों के नाम के आगे स्पष्ट रूप से ‘राष्ट्रपति’ या ‘उप-राष्ट्रपति’ का उल्लेख कर देंगे। प्रत्याशियों के चुनाव में यह ध्यान रखा जाता है कि राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति दोनों एक ही राज्य के न हों, उप राष्ट्रपति को कार्यवाहिक ४ वर्ष है। इस पद के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं —

- (१) संयुक्त-राज्य का जन्मजात नागरिक हो।
- (२) कम से-कम ३५ वर्ष की आयु का हो।
- (३) ४ वर्ष तक का संयुक्त-राज्य का निवासी हो।

अधिकार और कृत्य —संविधान-निर्माताओं का उद्देश्य उप राष्ट्रपति पद को राष्ट्रपति पद के लिए प्रशिक्षण स्थल (Training ground) बनाया था। लेकिन ऐसा न हो सका। आज प्रायः असंतुष्ट गुट को सात्वना देने के लिए, किसी दुर्लभ राज्य का समयें प्राप्त करने के लिए या भौगोलिक दृष्टि से किसी क्षेत्र को प्रतिनिधित्व देने के लिए उप राष्ट्रपति के प्रत्याशी का मनोनयन किया जाता है। उप-राष्ट्रपति-पद के निर्माण का मुख्य उद्देश्य पदावधि के अन्तर्गत राष्ट्रपति पद के रिक्त स्थान को भरना था। सम्भव है किसी कारण से राष्ट्रपति अपने कार्यों को करने में असमर्थ हो जाय, जैसे—त्यागपत्र देने पर, महाभियोग द्वारा पदच्युत होने पर, उसकी मृत्यु या किसी अन्य कारण से कार्यों को करने में असमर्थ हो सकता है। इन स्थितियों में उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति के कार्यों को सम्भाल लेता है। अभी तक सात उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति को कार्यवाहिक के बीच से ही मृत्यु के कारण उनके पद को सम्भाल चुके हैं, जैसे—१९४५ ई० में ट्रूमैन रूजवेल्ट की मृत्यु के पश्चात् राष्ट्रपति हो गया। कतिपय अन्य छोटे-मोटे कारणों का भी उत्तरदायित्व उप-राष्ट्रपति को सौंपा गया है। वह सीनेट का पदेन सभापति होता है, जिसे निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। वह प्रशासकीय कार्यों में राष्ट्रपति की सहायता करता है। राष्ट्रपति हाईड्रज ने उप-राष्ट्रपति कूलिज को मंत्रिमण्डल के कार्यों के सम्पादन का भार सौंपा था, राष्ट्रपति ब्राइसनहावर ने उप-राष्ट्रपति निवसन को मध्यपूर्व के देशों

1 'The President of the U S A has more responsibility and greater powers than any other individual in this or any other land He is the foremost ruler of the world'

के दौरे पर भेजा था। राष्ट्रपति केनेडी ने उप-राष्ट्रपति लिडन जॉन्सन (Lyndon Johnson) को भारत, पाकिस्तान, छादि दशो मे भेजा था। ये दौरे वैदेशिक नीति के निर्धारण में सहायता पहुँचाते हैं। उप-राष्ट्रपति प्रशासकीय ज्ञान भी प्राप्त करते हैं और भविष्य मे राष्ट्रपति-पद के लिए सजा हो सकते हैं।

निष्कर्ष — इन लाभप्रद कार्यों के बावजूद उग राष्ट्रपति पद को अनावश्यक तथा अनुपयुक्त बताया गया है। इसे 'राजनीतिक कब्रिस्तान' (Political grave yard) को भी सजा दी गयी है, क्योंकि होनहार राजनीतिज्ञ भी इस दलदल मे फँसकर सदा के लिए समाप्त हो जाते हैं। इस पद को महत्त्वहीनता का पता जेफरसन के इन शब्दो से लगता है जिसने उप-राष्ट्रपति के प्रत्यासी होने के सम्बन्ध में कहा था—'क्षमासे मैं मुझे यही एक ऐसा पद दिखाई पड़ता है, जिसके बारे मे फैसला नहीं कर पा सका कि मुझे यह स्वीकार करना चाहिए था या नहीं। यह पद सम्मानपूर्ण तथा आनन्ददायक है, इसको स्वीकार कर लेने से मैं हर शीत की साँव को दार्शनिक चिन्तन में विता सकूँगा और गीष्म गाँवों में।'

अमरीकी मन्त्रिमंडल

(American Cabinet)

आधार और विकास — अज्य देशो की तरह अमेरिका मे भी कायपालिका प्रधान को सहायता एव मन्त्रणा देने के लिए एक निकाय है, जिसे मन्त्रिमंडल की सजा दी गयी है। यद्यपि सयुक्त राज्य के संविधान मे मन्त्रिमण्डल या मन्त्रपरिषद् का कहीं उल्लेख नहीं है, फिर भी अमरीकी शासन-व्यवस्था मे इस निकाय का महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसका सर्वप्रधानिक आधार संविधान का अनुच्छेद २ है—'राष्ट्रपति सरकार के विविध प्रशासकीय विभागो के प्रधान पदाधिकारियों से उन विषयो पर लिखित रूप में परामर्श ले सकता है जिसका उन विभागों के साथ सम्बन्ध हो।' प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन मे ही शासक के प्रमुख अधिकारियों से महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर मन्त्रणा करना शुरू किया और धीरे धीरे यह स्थायी व्यवस्था के रूप मे स्थापित हो गया। शायद १७९३ ई० मे सवप्रथम मन्त्रिमण्डल की सजा का प्रयोग किया गया। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के अन्तगत विभिन्न प्रशासकीय विभागों के प्रधानों की ही गिनती होती है, लेकिन विभिन्न राष्ट्रपतियों ने पृथक् पृथक् रूप मे मन्त्रिमण्डल का प्रयोग किया है। वाशिंगटन प्रशासकीय विभागों के प्रधानों से परामर्श लेता था, जैक्सन प्रारम्भ मे परामर्शदात्री सस्था के रूप मे मन्त्रिमण्डल की बढक बुलाता ही नहीं था, विल्सन व्यक्तिगत मित्रों के परामर्श को अधिक महत्त्व देता था, हारडिंग के मन्त्रिमंडल में विभागीय प्रधानों के अतिरिक्त अज्य अधिकारी भी भाग लेते थे, फ्रकलिन रूजवेल्ट की मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा व्यक्तिगत मित्रों की राय पर अधिक आश्रित था और थियोडोर रूजवेल्ट ने तो अनेक एजेंसियों को मिलाकर एक 'सर्वोपरि मन्त्रिमंडल' (Super Cabinet) की स्थापना की थी। इस प्रकार विभिन्न राष्ट्रपतियों ने पृथक् पृथक् रूप से मन्त्रिमण्डल का उपयोग किया है। आज यह सरकार का एक महत्त्वपूर्ण अंग है।

I The President may require the opinion in writing of the principal officers in each of the executive departments upon any subject relating to the duties of their respective officer ?

वर्तमान समय में समुक्त राज्य अमेरिका में अनेक प्रशासनिक विभाग हैं। इन विभागों के प्रधान (Secretaries) मंत्रिमण्डल के सदस्य (Members) होते हैं। ये विभाग निम्नलिखित हैं —

- (१) राज्य-विभाग (The State Department)
- (२) कोष विभाग (The Treasury Department)
- (३) युद्ध-विभाग (The War Department)
- (४) नौ-सेना विभाग (The Navy Department)
- (५) न्याय विभाग (The Department of Justice)
- (६) डाक विभाग (The Post Office Department)
- (७) आन्तरिक विभाग (The Department of the Interior)
- (८) कृषि विभाग (The Department of Agriculture)
- (९) वाणिज्य विभाग (The Department of Commerce)
- (१०) श्रम विभाग (The Department of Labour)

१९४७ ई० में युद्ध विभाग और नौ सेना-विभाग को मिलाकर राष्ट्रीय प्रतीक्षा विभाग (Department of National Defence) बना दिया जायगा।

नियुक्ति, कार्यकाल तथा पदच्युति — सविधान के अनुसार प्रशासकीय विभागों के प्रधानों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। परन्तु नियुक्ति पर सीनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। सामान्यतः सीनेट की स्वीकृति मिल जाती है। अतः राष्ट्रपति के इच्छानुसार ही प्रायः नियुक्तियाँ होती हैं। यहाँ यह ध्यान रखना होगा कि राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तरह समान विचार वाले व्यक्तियों का टोम नहीं है। अतः यह आवश्यक नहीं है कि वे राष्ट्रपति के दल के ही हों। थियोडोर रूजवेल्ट और टाफ्ट ने युद्ध मंत्रों के पद पर डिमोक्रैटिक दल के व्यक्ति को नियुक्त किया था। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने हेनरी एल० स्टीमसन को युद्ध मंत्री और फ्रैंकनावस को नौ सेना मंत्री नियुक्त किया जो रिपब्लिकन दल के थे। कभी-कभी राष्ट्रपति अपने कतिपय अन्तर्गम मित्रों को मंत्री बना देते हैं। हूवर, हाडिज, क्रूत्सिज, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट, आदि ने ऐसा किया था। ऐसा भी होता है कि प्रतिभाशाली राजनीतिज्ञ मंत्री नहीं हो पाते हैं और राजनीति से दूर रहनेवाले व्यक्ति मंत्री हो जाते हैं। किनेडी ने चेस्टर बॉल्स (Chester Bowles) को सेक्रेटरी ऑफ़ स्टेट नियुक्त न कर डीन रस्क (Dean Rusk) को नियुक्त किया। लेकिन राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति पर कुछ व्यावहारिक प्रतिबंध भी हैं, मन्त्रिमण्डल निर्माण के समय उसे पक्षपात, भौगोलिक स्थिति, समझौता, राजनीतिक तथा प्रशासकीय कौशल, व्यक्तिगत सम्बन्ध आदि बातों को ध्यान में रखना पड़ता है, जैसा कि सुनरो ने कहा है।¹ लेकिन नियुक्ति के समय सामान्यतः व्यक्तिगत योग्यता की ध्यान में रखना पड़ता है।

1 'The Cabinet of the U S A is like variegated group, in the making of which partisan, geography coaculation, compromise gratitude, political strategy, administrative skill and personal intimacy all play varying share.'

नियुक्ति की तरह पदच्युति का भी अधिकार राष्ट्रपति को ही है, सिफ अंतर यह है कि नियुक्ति के लिए सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता है जबकि पदच्युति के लिए नहीं। प्रायः मतभेद हो जाने पर मन्त्रिगण पदत्याग कर देते हैं। कांग्रेस को अधिकार है कि महाभियोग (Impeachment) द्वारा वह उन्हें हटा सकती है।

प्रत्येक मन्त्री को १५,००० डालर वार्षिक वेतन मिलता है जो विभागीय अध्यक्ष होने के नाते मिलता है। वेतन के अतिरिक्त प्रत्येक सचिव को अधिकाधिक कार्यों के लिए यात्रा भत्ता, सुसज्जित कार्यालय, मोटर गाड़ियाँ इत्यादि दिये जाते हैं। फिर भी वैयक्तिक साधनों का अभाव रहता है।

बैठकें —अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की बैठक प्रायः प्रति सप्ताह शुक्रवार को होती है। लेकिन युद्ध काल अथवा अथ अस्थायी परिस्थितियों में मन्त्रिमण्डल की अनेक बैठकें हो सकती हैं। राष्ट्रपति उसकी बैठकें बुलाता है। सामान्यतः मन्त्रिमण्डल की बैठक में पर्याप्त औपचारिकता का व्यवहार किया जाता है, परन्तु इसकी कार्यवाही में उतनी ही औपचारिकता भी रहती है, जैसे—बैठक के कार्यक्रम की सूचना, वाद-विवाद के नियमों का अनुसरण, मतदान द्वारा निर्णय आदि के सम्बन्ध में किसी सिद्धांत का अनुसरण नहीं किया जाता है। बैठक की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

कृत्य —अमरीकी मन्त्रिमण्डल दो प्रकार के कार्यों को करता है—(१) मन्त्रणा सम्बन्धी (Advisory) और (२) प्रशासन-सम्बन्धी (Administrative)। परामर्श सम्बन्धी कार्य समुक्त राज्य में मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत का कारण है। राष्ट्रपति के इच्छानुसार मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को विचार-विमर्श के लिए सामूहिक या व्यक्तिगत रूप में बुला सकता है। किस विषय पर मन्त्रिमण्डल मन्त्रणा देगा, किस विषय पर विचार-विमर्श होगा, कहीं तक कौसी विषय पर वाद-विवाद होगा, आदि का निर्णय राष्ट्रपति ही करता है। मन्त्रिमण्डल को सलाह को मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है। कभी-कभी तो राष्ट्रपति पहले निर्णय कर लेता है और मन्त्रिमण्डल को सिर्फ सूचना देने के लिए या विवरण पर सुझाव मांगने के लिए बुलाता है। मन्त्रिमण्डल से मुख्यतः सलाह ली जाती है, विचार-विनिमय के फलस्वरूप प्रायः सामूहिक निर्णय का प्रयत्न नहीं किया जाता है। मन्त्रिमण्डल के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों या अधिकारियों से भी राष्ट्रपति परामर्श लेता है।

मन्त्रणा सम्बन्धी काम से अधिक महत्वपूर्ण काम प्रशासन संचालन का है। नयी राष्ट्रपति के निर्देशन के अन्तर्गत अपने विभाग की देख-भाल करता है। उसे अपने विभाग के सम्बन्ध में यथेष्ट स्वतन्त्रता प्राप्त रहती है। वह विभाग की अनेकानेक शाखाओं पर नियन्त्रण रखता तथा उनके कार्यों का समन्वय करता है। विभागीय आदेश जारी करने का भी उसे अधिकार है। व्यवहारतः, वह निम्नस्तर के अधिकारियों की नियुक्ति करता है तथा राष्ट्रपति को अपने विभाग से सम्बन्धित नियुक्तियों के विषय में सलाह देता है।

राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल —जैसा हम देख चुके हैं, मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति और पदच्युति के अधिकार पूर्णतः राष्ट्रपति के हाथ में हैं। जब राष्ट्रपति चाहे, उन्हें पद त्याग करता है। स्लास्की ने शब्दों में, "मन्त्रिमण्डल का रूप सिर्फ यही है, जिस रूप में राष्ट्रपति उसे देखना चाहता है, यह उसके हाथ में एक साधन मात्र है और जहाँ तक मन्त्रिमण्डल का

सदस्यों का प्रश्न है, वे एक क्षण में हटाये जा सकते हैं, जैसे एक क्षण में घनाये गये थे।¹ ब्रिटिश मंत्रियों के समान अमरीकी मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के समकक्ष (Equal) या सहयोगी (Colleague) नहीं हैं। वे राष्ट्रपति के 'अनुचर' (Servant) के रूप में हैं। इसीलिए राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल को 'राष्ट्रपति का परिवार' (President's family) और 'पाकशाला मन्त्रिमण्डल' (Kitchen Cabinet) कहा गया है। ऑग ने मंत्रिमण्डल को 'राष्ट्रपति की छाया' (President's Shadow) कहा है। मंत्रिमण्डल का निर्णायक महत्त्व भी कुछ नहीं है। बैठको में कभी नहीं मत लिया जाता तथा राष्ट्रपति की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। अब्राहम लिंकन ने एक बार मंत्रिमण्डल के सातों सदस्यों को सबसे सम्मति के विरुद्ध सम्मति देते हुए कहा था कि इस प्रस्ताव के विपक्ष में सात मत हैं और पक्ष में केवल एक पर एक की ही जीत हुई (सात 'नहीं एक हाँ' फिर भी जीत 'हाँ' की)।² इस प्रकार वे मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में राष्ट्रपति पूणत अधिनायक है, वह स्थिति का शत-प्रतिशत मालिक है।

कांग्रेस और मन्त्रिमण्डल—संसद शासन व्यवस्था में विधानपालिका तथा मंत्रिमण्डल में अमिन्न सम्बन्ध रहता है। मंत्रिमण्डल विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होता है और उसके विश्वाससपत्त ही पदावृद्ध रह सकता है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति और पदच्युति का अन्तिम अधिकार विधान सभा को रहता है। इसके अतिरिक्त, अविश्वास वा प्रस्ताव, काम रोको प्रस्ताव, प्रश्न तथा अनुरक्त प्रश्न, वाद विवाद तथा अन्य उपायों से विधायिका सभा मंत्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखती है। लेकिन अमेरिका में मंत्रिमण्डल और कांग्रेस में कोई सम्बन्ध नहीं है। मंत्रिमण्डल के सदस्य न तो कांग्रेस के सदस्य होते हैं और न कांग्रेस की बैठको में सम्मिलित ही होते हैं। कांग्रेस मंत्रिमण्डल पर किसी प्रकार का नियन्त्रण भी नहीं रखती है। लेकिन, इसका अर्थ यह नहीं कि कांग्रेस का मन्त्रिमण्डल से कोई सम्बन्ध हो नहीं है या कांग्रेस का मन्त्रिमण्डल पर कोई अक्रुश ही नहीं है। सीनेट मन्त्री को नियुक्ति की स्वीकृति देती है, भले ही यह औपचारिकता-मात्र है। कांग्रेस मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के अधीनस्थ विभिन्न विभागों में सुधार अथवा परिवर्तन कर सकती है, किसी विभाग का अत कर सकती है अथवा उनके कार्यों को जाँच करने के लिए समितिमाँ नियुक्त कर सकती है। कांग्रेस अध्यक्ष के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कायदाही भी कर सकती है। दूसरी ओर, मंत्रिमण्डल के सदस्य विभागीय अध्यक्ष के नाते विधि निर्माण में अप्रत्यक्ष ढंग से प्रभाव डालते हैं। प्रयासकीय विभाग के अध्यक्ष होने के कारण वे अनेक विधायकों के प्रारूप तैयार करते हैं और समिति के अध्यक्ष के निकट सम्पर्क में रहते हैं।

आलोचना —अमरीकी मंत्रिमण्डल प्रणाली के तीन दोषों की ओर संकेत किया जा सकता है। प्रथम, मंत्रिमण्डल के टीम की भावना तथा उत्तरदायित्व की भावना का विश्वास नहीं हो पाया है। मन्त्रिण अलग अलग सूत्र में राष्ट्रपति से बंधे हुए हैं, उनके पारस्परिक सम्बन्ध का कोई महत्त्व नहीं है। इससे अतिरिक्त, मंत्रिमण्डल के सामूहिक परामश तथा

1 "The Cabinet is only what President wants it to be it is his tool, and as far its members a breath unmake them as a breath has made" —Laski

2 "Seven nays, one aye the ayes have it"

सामूहिक निर्णय का भी राष्ट्रपति महत्त्व नहीं देता है। अतः उनमें एकता की भावना का विकास नहीं हो पाता है। सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव में तो एकता की भावना को समूल नष्ट कर दिया है। इसीलिए मंत्रिमण्डल में न तो एक दल के सदस्य होते हैं और न एक विचार रखने वाले ही। फलतः ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के असदृश वह अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की प्रबल शक्ति नहीं बन पाता है। संविधान के अनुसार कायपालिका सम्बन्धी उत्तरदायित्व राष्ट्रपति में केन्द्रित है। प्रत्येक विभागीय कार्य के लिए राष्ट्रपति ही उत्तरदायी है। मंत्रिमण्डल के प्रति उत्तरदायी है। इसीलिए राष्ट्रपति उत्तरदायित्व का बंटवारा न कर सिर्फ कार्यों का बंटवारा मंत्रियों में करता है। वह मंत्रियों का उत्तरदायित्व देते समय सदा सक्रिय तथा सावधान रहता है क्योंकि अंतिम उत्तरदायित्व उसी का है। इसी कारण सिर्फ वे व्यक्ति ही मंत्रिमण्डल में नियुक्त हो पाते हैं, जो राष्ट्रपति के व्यक्तिगत मित्र या विश्वासपत्र होते हैं, भले ही वे कम प्रतिभाशाली क्यों न हों। मंत्रिमण्डल में निम्नकोटि के कम अनुभवी तथा अनजान व्यक्तियों के बाहुल्य का यही कारण है। इसके अतिरिक्त, उत्तरदायित्व के अभाव में मंत्रिमण्डल पूर्ण उत्साह से अपना कार्य नहीं करते हैं।

द्वितीय, मंत्रिमण्डल के सदस्यों में आत्मनिर्भरता तथा आत्मगौरव की चेतना का विकास नहीं हो पाता है। अपने पद के लिए पूणतः राष्ट्रपति पर निर्भर रहने के कारण वह निश्चल तथा स्वतन्त्रतापूर्वक न तो अपना कार्य कर सकता है और न अपनी राय ही दे सकता है। फिर चूंकि उसके परामर्श का विशेष महत्त्व नहीं होता, इसलिए गहन रूप से सोचने का उसे उत्साह नहीं रहता। कभी कभी तो कांग्रेस सदस्यों या समिति सदस्यों को खुश रखने के लिए ऐसे विचारों को भी व्यक्त कर देता है जो राष्ट्रपति के विरुद्ध हों।

तृतीय, अमेरिका के मंत्रिमण्डलीय पद्धति के अंतर्गत कांग्रेस और कायकारिणी की नीति में सामंजस्य नहीं होता है। कायस विधि का निर्माण करती है और कायकारिणी उस लागू करती है। सफल और उपयुक्त विधि के निर्माण के लिए आवश्यक है कि कायकारिणी को उचित प्रतिनिधित्व दिया जाय। लेकिन अमेरिका में मंत्रिमण्डल कांग्रेस के सदस्य नहीं होते हैं, इसलिए विधानपालिका को वे अपनी नीति या योजनाओं से अवगत नहीं करा पाते हैं। फलतः कांग्रेस तथा कायकारिणी की नीतियों में ऐक्य तथा सामंजस्य पैदा हो पाता है।

अमरीकी मन्त्रिमण्डल की ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से तुलना (Comparison of American Cabinet with the British Cabinet) :—

अमरीकी तथा ब्रिटिश मंत्रिमण्डलों का तुलनात्मक अध्ययन एक कीतुवपूर्ण विषय होगा। सच पूछा जाय तो दोनों देशों के मंत्रिमण्डलों में सिर्फ एक साम्य है, जिस प्रकार ब्रिटिश मंत्रिमण्डल परिस्थितियों एवं परम्पराओं की जाति है और उसका कोई सर्वव्यापी आकार नहीं, उसी प्रकार अमरीकी मंत्रिमण्डल भी परम्परा तथा रूढ़ि की सत्तान है। इस साम्य के अतिरिक्त दोनों में सिर्फ अंतर ही अंतर है। इसलिए स्मार्की ने कहा है कि "अमरीकी मन्त्रिमण्डल की कल्पना उस नमूने से कोई मेल नहीं रखती जिसे हम बहुत पुराने समय से यूरोप के प्रतिनिधि-सरकारों में देखने के अभ्यस्त हैं।"¹

1 It is important to realise at once that the American Cabinet hardly corresponds to the classic idea of a Cabinet to which representative Government in Europe has accustomed us — *Isaiah*

ब्रिटिश तथा अमरीकी मन्त्रिमण्डल में निम्नलिखित अन्तर है —

(१) ब्रिटेन में सन्नाट् राज्य का सर्वैधानिक प्रधान है तथा वह मन्त्रिमण्डल से अलग रहता है। इसकी वास्तविक कार्यकारिणी मन्त्रिमण्डल है। लेकिन अमेरिका में स्थिति ठीक इसके विपरीत है। राष्ट्रपति वास्तविक रूप में कार्यकारिणी का प्रधान है। वह मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं, लेकिन मन्त्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके अधीनस्थ अधिकारी हैं, जो उसे परामश देते हैं।

(२) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सिर्फ परामशदाताओं का निकाय नहीं है, बल्कि विषय लेना उसका प्रमुख काम है, लेकिन अमरीकी मन्त्रिमण्डल सिर्फ परामशदाताओं का एक निकाय है, वह ऐसे सहयोगियों की परिषद् नहीं जिसके साथ मिलकर राष्ट्रपति कार्य करता है। कभी-कभी तो राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल या उसके विशेष सदस्य से परामश करता भी नहीं, कभी-कभी मन्त्रिमण्डल से बाहर के अधिकारी या व्यक्ति की राय को अधिक महत्त्व दिया जाता है।

(३) सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की एक प्रमुख विशेषता है। सभी मन्त्री ससद् के सदस्य होते हैं, वे ससद् के प्रति अपने कार्यों के लिए व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं, अपने नेता प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में वे एक साथ ठरते तथा हूबते हैं। उनका उत्तरदायित्व सायुक्त तथा अविभाज्य है। अमेरिका में स्थिति ठीक इसके विपरीत है। मन्त्र कांग्रेस के सदस्य नहीं हो सकते, वे अपने कार्यों के लिए सिर्फ राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी हैं, कांग्रेस के प्रति नहीं। उत्तरदायित्व नाम का कोई तत्त्व तो अमेरिका में है ही नहीं।

(४) सामूहिक उत्तरदायित्व से ही सम्बन्धित ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का एक प्रमुख गुण है, उसका ऐक्य (Oneness)। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल एक अविभाज्य इकाई (Unit) है वह एक निकाय के रूप में कार्य करता है, वह जीवधारो के रूप में जीता और मरता है। सभी सदस्य एक साथ नियुक्त होते तथा एक साथ पदच्युत भी। लेकिन अमरीकी मन्त्रिमण्डल एक इकाई नहीं है। न तो एक निकाय के रूप में उसके निश्चय ही होते, न वह एक अवयव के रूप में कार्य ही करता है और न एक साथ भग ही होता है। उसमें राजनीतिक एकरूपता या एकरसता का अभाव है, उसमें एक दल या विचार के व्यक्ति नहीं रहते। लेकिन ब्रिटेन में एक ही दल तथा विचारो के व्यक्तियों का मन्त्रिमण्डल में होना अनिवार्य है क्योंकि एकरूपता या एकरसता (Uniformity or Homogeneity) मन्त्रिमण्डल का मौलिक गुण है।

(५) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य अनिवार्यता ससद् का सदस्य होता है, और यदि नहीं तो ६ महीने के अन्दर उसे ससद् की सदस्यता प्राप्त करनी पड़ती है लेकिन सायुक्त राज्य में मन्त्रिमण्डल के सदस्य ससद् की बैठकों में भाग लेते हैं, बाद विवाद में हाथ बटाते हैं, विधेयको को प्रारम्भ करते तथा ससद् का हर प्रश्न से नेतृत्व करते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में मन्त्रिगण कांग्रेस की बैठक या उसको बामेंबाही में भाग नहीं लेते हैं, भले ही कांग्रेस समितियों के समक्ष वे उपस्थित हो सकते हैं।

(६) ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति सन्नाट् द्वारा होती है, लेकिन यह औपचारिक मात्र है। वस्तुतः मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमन्त्री करता है। उसका

अन्तिम होता है। मन्त्री को पदच्युत करने का भी यद्यपि औपचारिक अधिकार सम्राट को है, लेकिन व्यवहार में यह अधिकार प्रधानमन्त्री किसी मन्त्री से त्यागपत्र मागने में अनुत्तरदायी ढंग से या मनमाने रूप से व्यवहार नहीं करता है क्योंकि कभी कभी उसके लिए घातक भी सिद्ध हो सकता है। अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति तथा पदच्युति का औपचारिक या अनौपचारिक अधिकार पूर्णतः राष्ट्रपति के हाथ में है। लेकिन नियुक्ति के सम्बन्ध में सिनेट का अनौपचारिक अनुसमर्थन आवश्यक है फिर भी राष्ट्रपति ही मन्त्रिमण्डल का भाग्य विधाता है, मन्त्रिमण्डल उसके हाथ में कठपुतली है।

(७) प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति का अपने अपने मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध प्रतिकूलता है। प्रधानमन्त्री के मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके सहयोगी (Colleague) तथा समकक्ष (Equal) हैं। प्रधानमन्त्री को 'समकक्षों में प्रथम' (First among equals) या 'छोटे मोटे तारों के बीच चन्द्रमा' (Moon among lesser stars) कहते हैं। लेकिन राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके 'दास' (Servant) के समान हैं। वे राष्ट्रपति के हाथ में खिलौना हैं। इसीलिए हमारी ही मन्त्रिमण्डल को 'पाकशाला का मन्त्रिमण्डल' (Kitchen Cabinet) कहा गया है।

(८) इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल की सदस्यता राजनीतिक जीवन की घरमसोमा है। इसे प्राप्त करने के लिए वर्षों प्रयास करना पड़ता है। ससद-दल या देश को अपनी प्रतिभा से प्रभावित करना पड़ता है। लेकिन, अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की सदस्यता को प्राप्त करने के लिए किसी विशेष रास्ते को नहीं अपनाया जाता, उसके लिए किसी प्रकार की तैयारी की आवश्यकता नहीं होती और न कांग्रेस की सदस्यता की ही आवश्यकता होती है। ब्रिटेन में मन्त्री के रूप में सफलता भविष्य में उज्ज्वल राजनीतिक जीवन का द्योतक है, लेकिन अमेरिका में मन्त्री की सफलता का सम्बन्ध उसके भविष्य के राजनीतिक जीवन से एकदम नहीं रहता। ऐसा कम ही होता है कि सफल मन्त्री पुनः अपने पद पर नियुक्त हो जायें।

सारांश

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में पर्याप्त वाद-विवाद के बाद राष्ट्रपतीय व्यवस्था को अपनाया। राष्ट्रपति-पद को निम्नलिखित विशेषताएँ हैं — (i) 'कृत्रिम' पर विकसित कार्यपालिका (ii) 'एकल' कार्यपालिका, (iii) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव पर व्यवहारित प्रत्यक्ष चुनाव, (iv) कार्यपालिका से अधिक (v) कार्यपालिका व्यवस्थापिका से श्रेय और (vi) मरम्मत, सुधार नहीं।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में एक ऐसी निर्वाचन-पद्धति को खोज की गयी जो राष्ट्रपति को कार्य से स्वतन्त्र स्थिति प्रदान करती तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता को निर्वाचन में भाग लेने का अवसर प्रदान करती।

I "Unlike England Cabinet office, this is to say, is an interlude in a career. There is no technique of direct preparation for it there is no certainty that it will continue because it has begun there is no assurance that the successful performance of his functions will lead to a renewal of office in a subsequent administration."

—Laski

राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल (Electoral College) द्वारा होता है, जिसमें राज्यों द्वारा निर्वाचित सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा निर्धारित पद्धति से होता है। बारहवाँ संशोधन द्वारा राष्ट्रपति का निर्वाचन पद्धति में सुधार लाया गया। व्यवहारतः निर्वाचन-पद्धति ने जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप ले लिया है। निर्वाचन पद्धति में अनेक दोष हैं। अल्पमत राष्ट्रपति का निर्वाचन हो जाता है, प्रत्याशी की अपीलौय शक्ति चुनाव में अधिक काम करती है विशिष्ट व्यक्तियों का निर्वाचन नहीं हो पाता है, ऐसे प्रत्याशी चुने जाते हैं जिनको शासन का पूर्व अनुभव नहीं रहता है।

राष्ट्रपति-पद की योग्यताएँ, वेतन तथा उत्तुक्तियाँ संविधान द्वारा निर्दिष्ट हैं। राष्ट्रपति को महाभियोग (Impeachment) के द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। राष्ट्रपति के कार्यकाल पर दो अवधियों का बंधन है। संविधान उत्तराधिकार के नियम को भी निर्धारित करता है।

संविधान के उपबन्ध, कांग्रेस के अधिनियम, संधियाँ, प्रथाएँ, पूर्वभावियाँ तथा न्यायिक निर्वाचन राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत हैं।

राष्ट्रपति के अधिकार के चरित्र और विस्तार के बारे में तीन विभिन्न सिद्धांत प्रतिपादित किये गये हैं। संवैधानिक सिद्धांत, नेतृत्व सिद्धांत तथा विशाघाधिकार सिद्धांत। राष्ट्रपति की शक्तियों को अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से चार शीर्षकों में बाँटा जा सकता है—कार्यपालिका शक्तियाँ, विधायिनी शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ तथा राष्ट्र के नेता के रूप में राष्ट्रपति की शक्तियों को देखने से मालूम पड़ता है कि उसका पद बहुत महत्त्वपूर्ण है। विश्व के अन्य राज्य प्रधानों के सप्रा वह राष्ट्र का 'गौरवपूर्ण' तथा 'प्रबोध' दोनों भोग है। वर्तमान काल में राष्ट्रपति की शक्तियाँ असीमित सी देख पड़ती हैं। उसकी शक्तियों में वृद्धि के अनेक कारण हैं।

उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन, कार्य काल तथा योग्यता के सम्बन्ध में संविधान में व्यवधान किये गये हैं। उप-राष्ट्रपति पद के अनेक लाभ हैं। पर इस पद को अनावश्यक तथा अनुपयुक्त बताया गया है।

यद्यपि संविधान में मन्त्रिमण्डल का व्यवधान नहीं है फिर भी अमरीकी शासन व्यवस्था में इस निकाय ने महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है। मन्त्रियों को नियुक्ति कार्यकाल तथा पदच्युति राष्ट्रपति पर निर्भर करती है। मन्त्रिमण्डल के दो मुख्य कार्य हैं—मन्त्रणासम्बन्धी तथा प्रशासन-सम्बन्धी। मन्त्रिमण्डल पूर्णतया राष्ट्रपति के अधीन है। मन्त्रिमण्डल का विधान पालिका से कोई सम्बन्ध नहीं है। अमरीकी मन्त्रिमण्डल में टीम की भावना तथा उत्तरदायित्व का अभाव है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में आत्मनिभरता तथा आत्मगौरव की चेतना का विकास नहीं हो पाया है। कार्यपालिका तथा विधानपालिका में सामंजस्य नहीं है।

विदेश तथा अमरीकी मन्त्रिमण्डलाय पद्धतियों में अनेक अन्तर हैं।

प्रश्न

- 1 Discuss the characteristics of the American President (अमरीकी राष्ट्रपति पद की विशेषताओं का वर्णन कर।)
- 2 Explain the process of Presidential election in the U S A How far it has become direct election in practice? (अमेरिका के राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन कर। कितना दूर यह करीबतः प्रत्यक्ष चयन हो गया है?)

- 3 Summarise the powers and functions of the President of the U S A
(All U 1954, P U '46, '51 A Cal U '35, '39, '44)
- (संयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन करें।)
- 4 "The American President is a plebiscitary executive with limited powers but large potentialities" Discuss (Agra U 1950 '55.)
(“अमेरिका का राष्ट्रपति नियन्त्रित शक्तियों और विशाल प्रभावों वाला निर्वाचित कार्यपालक है। इस कथन को विवेचना करें।)
- 5 Analyse and comment on the various ways in which the American President can influence legislation (B U 1966 A.)
(उन विविध साधनों का वर्णन कर, जिनके द्वारा अमेरिका का राष्ट्रपति विधि-निर्माण में प्रभाव डाल सकता है।)
- 6 Discuss the constitutional and political relations between the President and the Congress in the U S A (All U 1950, B U '61 A.)
(अमेरिका का राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच संवैधानिक एवं राजनीतिक सम्बन्ध का वर्णन करें।)
- 7 "The American President can, if he chooses, run counter to the opinion of the Congress" Explain this statement with illustrations
(“यदि अमेरिका का राष्ट्रपति चाहे तो वह कांग्रेस के विरुद्ध कार्य कर सकता है।” इस कथन को सोदाहरण समीक्षा करें।)
- 8 "The President of the U S A can be and sometimes is a more important factor in law making than any congressman, or a dozen congressmen" Discuss (B U 1968 A.)
(“कभी-कभी अमेरिका का राष्ट्रपति कांग्रेस के दर्जनों सदस्यों से अधिक विधि-निर्माण में प्रभाव डाल सकता है।” इस कथन को विवेचना करें।)
- 9 "The President of the U S A is both more or less than a king, he is also both more or less than a Prime Minister the more carefully his office is studied, the more does its unique character appear" Elucidate — (B U 1955 A, All U '56, Indore U '65.)
(“संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति एक सम्राट् से अधिक या कम है, साथ ही एक प्रधान मंत्री से भी अधिक या कम है। उसके पद का जितना ही अध्ययन किया जाय उतनी विचित्रताएँ दिखाई पड़ती हैं।” समझाइये।)
- 10 Compare and contrast the powers and positions of the President of the U S A with those of Prime Minister of England and President of France (P U 1952 A '55 S, '56 A, B U 57 A, All U '55 Vikram U B A (Part II), '62 Gwalior U '65.)
(अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों तथा स्थिति को तुलना इंग्लैंड के प्रधान मंत्री और फ्रांस के राष्ट्रपति से कीजिए।)

- 11 "The U S President combines in his person the office of king and Prime Minister" Discuss
(संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के पद में सम्राट और प्रधान मन्त्री के पद समहित हैं।" इस कथन की विवेचना करें।)
- 12 "The American President is his own Prime Minister" Discuss
(इस कथन को व्याख्या कीजिए कि "अमरीकी राष्ट्रपति अपना प्रधान मन्त्री आप हैं।)"
- 13 Discuss the composition, powers and functions of the American cabinet
(All U '55 A)
(अमरीकी मन्त्रिमण्डल के गठन, अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन करें।)
- 14 The American cabinet differs in fundamental respects from the British cabinet In the light of this statement compare between features of American and the British cabinet
("अमरीकी मन्त्रिमण्डल और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में मौलिक अंतर है।" इस कथन के प्रकाश में अमरीकी तथा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तुलना करें।)
- 15 The American president is the complete master of the situation Examine this statement with respect to the American Cabinet, comparing with the relation between the British Premier and his cabinet
('अमरीका के राष्ट्रपति स्थिति का पूर्ण स्वामी हैं।' ब्रिटिश प्रधान मन्त्री का अपने मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध बतलाते हुए अमरीका के मन्त्रिमण्डल के सिलसिले में इस कथन का समाक्षा करें।)
- 17 Compare and contrast the position and powers of the British Prime Minister with those of the President of the U S A
(ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)
- 17 Compare the procedure of the president election in the U S A with that in the Indian union (B U '57 S)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका और भारत के राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रक्रिया का तुलनात्मक विवेचन करें।)
- 18 Compare the powers and functions of the president of the U S A with those of the President of India and France
(P U '54 A, 57 A B U, 53 A)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति तथा भारत और फ्रांस के राष्ट्रपति के अधिकारों और कार्यों का तुलनात्मक वर्णन करें।)
- 19 Compare and contrast the Cabinet in the United States of America with the Council of Ministers in the U S S R
(अमरीकी मन्त्रिमण्डल और सोवियत रूस की मन्त्रपरिषद् की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)

- 20 Describe the powers and functions of the President of the U, S, A How and how far is he able to carry legislature with him (R U 1963 A)
(अमरीकी राष्ट्रपति के कार्यों और अधिकारों का वर्णन कीजिए। वह विधानपालिका का कैसे और कहाँ तक नेतृत्व करता है ?)
- 21 The President of the U S A exercises 'the largest amount of authority ever wielded by any man in democracy,' (Munro) Explain and elucidate (Ravishankar Univ B A (Pre) 1965)
(संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति 'इतनी शक्ति का प्रयोग करता है जितनी किसी भी प्रजातंत्र में कोई नहीं करता।' मुनरो के इस कथन को स्पष्ट करते हुए उसकी विवेचना कीजिए।)
- 22 Sir Henry Maine asserted that the President of the U S A "governs but does not reign" Do you agree with this view? Give reasons (Vikram Univ B A (Part II) '64)
(सर हेनरी मेन का कथन था कि अमेरिका का राष्ट्रपति 'शासन करता है, राज्य नहीं करता।' क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं ? कारण कीजिए।)

"The Senate of the United States is now the most powerful second Chamber in the world. In all other constitutional systems of Government the powers of Upper Chambers, have waned. The authority of the Senate has waxed."

—Lindsay Rogers

६

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका सिनेट (National Legislature Senate)

- १ द्वि-सदनात्मक व्यवस्था—फिलाडेल्फिया सम्मेलन, द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपना देने के कारण ।
- २ सिनेट का संगठन— गठन, प्रत्यक्ष निर्वाचन, अस्थायी सदन, वेतन, भत्ता, उम्पक्ति, पदाधिकारी, काय विधि ।
- ३ सिनेट के अधिकार और कृत्य— कायपालिका सम्बन्धी अधिकार, विधायन सम्बन्धी अधिकार, 'याय सम्बन्धी अधिकार ।
४. विश्व के अन्य द्वितीय सदनों से तुलना— सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन, सामान्य तुलना, ब्रिटिश लाड सभा, भारतीय राज्य सभा, फ्रांस की सिनेट, स्विट्जरलैंड तथा रूस के उच्च सदन ।
- ५ सिनेट के शक्तिशाली होने के कारण— प्रत्यक्ष निर्वाचन, स्थायित्व, आकार, कुलोन बग के प्रतिनिधि दल नियन्त्रण का अभाव, मन्त्री-मण्डलीय व्यवस्था का अभाव, विशेषाधिकार, काय-विधि की सरलता, प्रभावशाली प्लेटफार्म, राष्ट्र का प्रमुख स्तम्भ, राजनीतिक तथा सामाजिक दृष्टि, सुरक्षाकपण का वेद, मूल्यांकन ।

१. द्वि-सदनात्मक व्यवस्था

(Bicameral Pattern)

फिलाडेल्फिया सम्मेलन :—संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान राजनीतिक शक्तियों को राष्ट्रीय विधेयकों का रूप देने का उत्तरदायित्व कांग्रेस को सौंपता है। संविधान का प्रथम अनुच्छेद समस्त विधायिनी शक्तियों को कांग्रेस में विनियोजित करता है। कांग्रेस एक द्वि-सदनात्मक सभा है। इसके दो सदन हैं—सिनेट (Senate) और प्रतिनिधि-सभा (The House of Representatives)^१। फिलाडेल्फिया सम्मेलन ने समस्त एक समस्या को—सिनेट में दो सदन हो या एक। लेकिन इस विषय पर तुरत समझौता हो गया, सभी राज्यों ने प्रतिनिधिपाने, वेनिसिसवानिया को छोड़कर, द्वि-सदनात्मक कांग्रेस के पक्ष में मत दिया ।

1 "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the U S A which shall consist of a Senate and a House of Representatives"

द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने के कारण — द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने के अनेक कारण थे जिनमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(१) जॉन ऐडेम्स के मतानुसार द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने का सबसे प्रमुख कारण “पुराने औपनिवेशिक प्रणाली के प्रति आसक्ति” (attachment to old colonial forms) ब्रिटेन में द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के लाभों से वे परिचित थे । उपनिवेशकाल में भी अधिकतर राज्यों में इसी प्रणाली का अनुकरण किया गया । पेनसिलवैनिया और जार्जिया को छोड़कर सभी क्रांतिकारी राज्य संविधान में इस तरह का व्यवधान था । वर्जिनिया योजना (Virginia plan) में भी द्वि-सदनात्मक प्रणाली का ही समर्थन किया था । इस प्रकार पूर्व-दृष्टांत (precedent) ने योजना निर्धारित करने में सहायता पहुँचायी । दूसरी ओर राज्यमण्डल (Confederation) की एक-सदनात्मक व्यवस्था असंतोषजनक तथा असफल रही । अतः संविधान निर्माताओं ने द्वि-सदनात्मक कांग्रेस की स्थापना करना ही उपयुक्त समझा ।

(२) पूर्वभाषी (Preceding) योजना समर्थन के अनेक छोटे-मोटे कारण थे । उनमें से एक तो यह था कि अनुत्तर प्रतिनिधिगण “प्रजातंत्र का उपद्रव” (Turbulence of democracy) को नियंत्रित रखना चाहते थे । प्रतिनिधि सभा कांग्रेस की लोकप्रिय शाखा थी और बहुमत के शासन का द्योतक थी, जिसके “प्रजातन्त्रिक प्रमत्तता” (Democratic recklessness) से देश को खतरा था । अतः प्रजातन्त्र की घृष्टता, तथा असावधानी को नियंत्रित करने के लिए द्वितीय सदन सीनेट का निर्माण किया गया ।

(३) द्वितीय सदन का तीसरा उद्देश्य विभिन्न क्षेत्रों में सतुलन (Balance) स्थापित करना था । सीनेट के व्यवधान द्वारा संविधान निर्माताओं ने आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक क्षेत्रों के विरोधी तत्त्वों को सतुलित किया । (क) आर्थिक क्षेत्र में उत्तर के राज्य उद्योग प्रधान थे और दक्षिण के राज्य कृषि प्रधान । दोनों विरोधी हितों के बीच सतुलन आवश्यक था । (ख) सामाजिक क्षेत्र में उत्तर के राज्य बड़े तथा धनी आबादी वाले थे और दक्षिण के राज्य छोटे तथा कम आबादी वाले । अतः उत्तर राज्य आबादी के अनुपात में प्रतिनिधित्व चाहते थे जबकि दक्षिणी राज्य क्षेत्रफल या आबादी को बिना ध्यान में रखे समान प्रतिनिधित्व चाहते थे । प्रतिनिधि सभा ने उत्तरवासियों तथा सीनेट ने दक्षिणवासियों की इच्छा को पूर्ण किया । (ग) राजनीतिक क्षेत्र में एक ओर प्रमत्ता (reckless) तथा ‘असावधान’ (Careless) प्रतिनिधि सभा थी और दूसरी ओर राजतन्त्रिक ‘अभिलाषाओं’ (democratic ambitions) से पूर्ण राष्ट्रपति । इन दोनों शासकीय शक्तियों को सतुलित करने के लिए सीनेट का निर्माण अनिवार्य था ।

(४) फिलाडेल्फिया सम्मेलन के अधिकतर सदस्य अनुदारवादी तथा धनिक वर्ग के थे । प्रजातन्त्र में उन्हें निहित स्वार्थों तथा धनिक वर्गों को खतरा दीप्त पड़ा । अतः वे चाहते थे कि एक ऐसी संस्था का निर्माण किया जाय जो एक विशेष, अर्थात् उच्च वर्ग की रक्षा कर सके । इस रूप में सीनेट का उदय हुआ । इस प्रकार सीनेट धनिक वर्ग से भय का परिणाम था और उच्च वर्ग के पक्ष में एक राजनीतिक पासा था ।¹

1 “The Senate was the result of a proletarian-phobia and was designed to lead political dice heavily in favour of the well-to-do class”

(५) अन्त में, सिनेट का निर्माण राज्यों की स्वतंत्रता तथा सार्वभौमिकता की रक्षा के उद्देश्य से किया गया था। साघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत राज्यों ने अपनी सार्वभौमिकता का अक्षतः त्याग किया था। उनका अस्तित्व भविष्य में तभी कायम रह सकता था, जब साघ-सरकार की शक्ति के प्रयोग में उन्हें भाग लेने का अवसर मिले। तात्पर्य यह कि केन्द्र से राज्यों की रक्षा आवश्यक थी। सिनेट की स्थापना इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए की गयी। सिनेट राज्यों की प्रतिनिधि सभा है जो उनकी स्वतंत्रता तथा सार्वभौमिकता की रक्षा के लिए सदा तत्पर रहती है।

२. सिनेट का संगठन

(Organisation of the Senate)

गठन — सिनेट सयुक्त राज्य का द्वितीय या उच्च सदन है। यह साघात्मक का रक्षक तथा राज्यों की समानता का द्योतक है। यह राज्यों का सदन (House of States) है। इसमें प्रतिनिधित्व का आधार राज्यों की समानता का सिद्धांत है। प्रत्येक राज्य को सिनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसका सर्वधार्मिक आधार अनुच्छेद ५ है, जिसमें यह स्पष्टतः उल्लिखित है कि "किसी राज्य को उसकी सहमति के बिना सिनेट में मताधिकार की समानता से वंचित नहीं किया जा सकता।"¹ राज्य छोटा है या बड़ा, उसकी जनसंख्या कम है या अधिक, इन सब राज्यों पर ध्यान दिये बिना प्रत्येक राज्य को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है। प्रारम्भ में सिर्फ १३ राज्यों के सम्मिलन के कारण इसकी सदस्य-संख्या २६ थी। वर्तमानकाल में राज्यों की संख्या ५० हो गयी है। इसलिए सिनेट की सदस्य संख्या १०० है। इस व्यवस्था की अप्रजातात्मिक बतलाया गया है, क्योंकि जनता को असमान प्रतिनिधित्व दिया गया है। नेवादा, जिसकी जनसंख्या करीब एक लाख, दस हजार है। और यूयाक, जिसकी जनसंख्या करीब एक करोड़ पेटालिस लाख है, को समान रूप से दो प्रतिनिधि की रक्षा होती है और प्रत्येक राज्य का समान महत्त्व रह जाता है।

संविधान के मौलिक उपबंध के अनुसार सिनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा किया जाता है। इसका कारण यह है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन के कारण कुटिल तथा घूस व्यक्ति सिनेट की सदस्यता प्राप्त कर लेते, लेकिन यदि विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन की व्यवस्था हो तो अवाञ्छनीय व्यक्ति सिनेट की सदस्यता नहीं प्राप्त कर सकेंगे। विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन पद्धति से द्वितीय लाभ यह है कि सिनेट के सदस्य अपने को समस्त राज्य का प्रतिनिधि समझेंगे और राज्यों के विधानमण्डल की अनिवायता भी सिद्ध होगी। इन्हीं कारणों से अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गयी। लेकिन यह पद्धति सफलतापूर्वक काय नहीं कर सकी। कभी-कभी गत्यवरोध पैदा हो जाता था। अनेक राज्यों के विधानमण्डल सिनेट के प्रतिनिधियों का निर्वाचन नहीं कर पाते थे। अतः उनका प्रतिनिधित्व सिनेट में नहीं हो पाता था। १८६० ई० से १९१२ तक लगभग ११ राज्यों को ओर से केवल एक ही प्रतिनिधि था। इसके अतिरिक्त घूस और अन्य घट्ट उपाय भी अपनाये जाते थे।

1 'No state without its consent shall be deprived of its equal suffrage in the Senate'

प्रत्यक्ष निर्वाचन — इन दोषों के कारण १७ वें संशोधन (१९२३ ई०) द्वारा निर्वाचन की पद्धति को उठा दिया गया और सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्य की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होने लगा । राज्य के व्यवस्थापन-विभाग और निचले सदन के सदस्यों को चुनने के लिए, जो मतदाता होते हैं, उन्हें ही सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन का अधिकार दिया जाता है । इनके अनिश्चित, यदि किसी राज्य का स्थान रिक्त रहे तो उस राज्य का राज्यपाल अस्थायी नियुक्ति द्वारा उस रिक्त स्थान को भर देगा जबतक कि राज्य की जनता स्वयं सदस्य का निर्वाचन न कर ले ।

अस्थायी सदन — अमरीकी सिनेट एक स्थायी सदन (Permanent Chamber) है । सदस्यों का निर्वाचन ६ वर्ष के लिए होता है । प्रत्येक दो वर्ष पर एक-तिहाई सदस्य स्थान रिक्त कर देते हैं और उन स्थानों की पूर्ति के लिए नया निर्वाचन होता है । अतः सिनेट का अस्तित्व सदा बना रहता है ।

सदस्यों की संख्या — संविधान के अनुसार सिनेट की सदस्यता के लिए निम्नलिखित योग्यताओं का होना आवश्यक है :—

- (क) उम्र कम से कम ३० वर्ष हो,
- (ख) ६ वर्ष से संयुक्त-राज्य का नागरिक हो,
- (ग) उस राज्य का नागरिक हो जो उन्हें निर्वाचित करता है ।

इन सांविधानिक अर्हताओं के अतिरिक्त कुछ व्यावहारिक अर्हताएँ भी हैं जो परम्पराओं पर आधारित हैं —

- (क) संयुक्त-राज्य का जन्मजात नागरिक हो,
- (ख) महत्त्वपूर्ण सावजनिक पदों पर रह चुका हो,
- (ग) धनी तथा गण मध्य व्यक्ति हो,
- (घ) प्रौढावस्था को प्राप्त कर चुका हो ।

सदस्यों का निर्वाचन प्रायः राज्य की विधि के अनुसार होता है, परन्तु कांग्रेस को निर्वाचन विधि, मनोनयन आदि के लिए विधि निर्माण का अधिकार है ।

वेतन, भत्ता, उन्मुक्ति — सिनेट के सदस्यों का वेतन प्रतिवर्ष १५,००० डालर है । वेतन के अतिरिक्त उन्हें अन्य सुविधाएँ भी प्राप्त हैं — डाक, तार, यातायात, आदि की सुविधाएँ । उन सदस्यों को अनेक अधिकार तथा उन्मुक्तियाँ भी प्राप्त हैं । उन्हें भाषण देने की स्वतन्त्रता प्राप्त है तथा वे गिरफ्तार नहीं किये जा सकते ।

पदाधिकारी — उपराष्ट्रपति सिनेट का पदेन (Ex-officio) सभापति है । वह उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है । लेकिन उसे वाद विवाद में देने का अधिकार नहीं है और न तो सामान्य स्थिति में मतदान का । सिर्फ प्रिचि (The) में उसे निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है । यदि वह प्रहण करने (President) अध्यक्ष का प्रयोग कर सिनेट की रीतियों तथा

सुव्यवस्था बनाये रखना है। सिनेट के अग्र पदाधिकारी भी होते हैं, जैसे—ब्रुम्पन दल के नेता तथा दल सचेतक (Party Whips), सचिव (Secretary), (सार्जेंट ऐट-आर्म्स), लिपिक (Clerks) इत्यादि।

कार्य-विधि —सिनेट अपनी कार्य विधि स्वयं बनाती है। इसकी कार्य विधि अत्यन्त सरल तथा संक्षिप्त है। प्रत्येक विधेयक या प्रस्ताव के तीन वाचन (Reading) होते हैं। विधेयक के समिति में जाने के पहले दो वाचन होते हैं। तीसरा वाचन पूरे सदन की समिति (Committee of the whole House) में होता है। इस स्तर पर विधेयक पर वास्तविक वाद-विवाद तथा द्वन्द्व युद्ध होता है। लेगिस्लेशन प्रतिनिधि सभा के असदृश वाद-विवाद की सीमा नहीं होती, कोई सदस्य बिना किसी रिकॉर्ड के असीमित समय तक बोल सकता है और विधेयक के मार्ग में अड़ गा लगा सकता है। सदस्यों द्वारा अनाये गये इस साधन (Technique) को फिलीबस्टरिंग (Filibustering) कहते हैं। लेकिन १९१७ ई० में सिनेट सदस्यों की स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध लगा दिया गया। अगर सोचने-समझने का वाद-विवाद को बंद करने का आवेदन करें और दो तिहाई बहुमत से सिनेट उस आवेदन की स्वीकृति दे दे तो वाद-विवाद के समय की सीमा तय की जा सकती है। अभी तक सिफ़ चार बार इन नियम का व्यवहार हुआ है। सिनेट में सबसे अधिक समय तक लगातार बोलनेवाला ऑरीजन राज्य का सदस्य था जो १२ घण्टे, २६ मिनट तक लगातार बोलता रहा। सदस्यों पर दल का अनुशासन कठोर नहीं होता। सिनेट की बैठक अधिकांशतः खुली होती है, लेकिन कभी-कभी बंद करने में इसका "कार्यकारिणी अधिवेशन" (Executive Session) होता है।

३ सिनेट के अधिकार और कृत्य

(Powers and Functions of the Senate)

अमरीकी संविधान के अन्तर्गत सिनेट को सिफ़ कांग्रेस का उच्च सदन ही नहीं, बल्कि कुछ विशेष बनाना चाहते थे। इसके प्रमुख कार्य अनुमति तथा संरक्षण से सम्बंधित थे। यह प्रतिनिधि सभा की राजनीतिक असावधानता तथा राष्ट्रपति की निरंकुशता पर एक नियंत्रणकारी शक्ति है। इसके अलावे, विट को सलाह-परिषद् (Advisory Council) के रूप में ब्रिटिश प्रिवी परिषद् (Privy Council) का प्रतिस्थापन बनाने का प्रयत्न किया गया। लेकिन आगे चलकर सीट का परमाधिकार केवल सहमति (consent) देना माना रह गया, सलाह देना नहीं। सिनेट के अधिकारी तथा कार्यवाही का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है :—

- (क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार (Executive Powers),
- (ख) विधायन सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers),
- (ग) न्याय सम्बन्धी अधिकार (Judicial Powers),
- (घ) अन्य अधिकार (Miscellaneous Powers)।

(क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार

(Executive Powers)

अमरीकी सिनेट केवल एक विधायी अंग नहीं, प्रत्युत् वह एक प्रशासकीय निकाय भी है। संविधान द्वारा उसे कतिपय कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ दी गयी हैं। इनमें नियुक्ति सम्बन्धी तथा सन्धि-अनुसमर्थन सम्बन्धी शक्तियाँ उल्लेखनीय हैं।

नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ — संविधान-निर्माताओं ने प्रशासन के प्रधान राष्ट्रपति को नियुक्तियाँ करने की व्यापक शक्ति दी है। लेकिन, वे राष्ट्रपति को इस सम्बन्ध में असीमित अधिकार देने के पक्ष में नहीं थे। हैमिल्टन को भय था कि “राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ कौटुम्बिक प्रेम से व्यक्तिगत अनुराग अथवा लोकप्रियता के दृष्टिकोण से प्रवृत्त हो सकती हैं।”¹ इसलिए संविधान में यह व्यवस्था कर दी गयी कि राष्ट्रपति सिर्फ सिनेट के परामर्श तथा स्वीकृति पर ही राजदूतों, अथवा राज्य-प्रतिनिधियों, प्रदूतों, उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों और सायुक्त-राज्य के उन सभी पदों पर अधिकारियों की नियुक्ति करेगा जिनकी नियुक्ति के सम्बन्ध में अथवा व्यवस्था नहीं की गयी है और जो नये पद कानून द्वारा स्थापित किये जायेंगे। आज व्यवहार में राष्ट्रपति सिनेट से मात्रा नहीं लेता है, बल्कि वह मनोनयन करता तथा सिनेट उसकी स्वीकृति देती है। यदि सिनेट की बैठक न होती रहे तो राष्ट्रपति अस्थायी नियुक्ति (Recess appointment) कर सकता है जिसकी स्वीकृति सिनेट द्वारा अगले अधिवेशन में मिल जानी चाहिए। इस प्रकार सिनेट को नकारात्मक (Negative) शक्ति दी गयी और राष्ट्रपति को सकारात्मक (Positive)। लेकिन, सिनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) की परम्परा के विकास के परिणामस्वरूप सिनेट को यथाथ शक्ति मिल गयी। राष्ट्रपति नियुक्तियाँ करने के पूर्व सम्बन्धित राज्य के सिनेट के अपने दल के सदस्य से परामर्श लेकर ही नियुक्तियाँ करता है, अथवा सिनेट द्वारा उसकी नियुक्तियों को स्वीकृति नहीं मिलेगी। उदाहरणार्थ, १९२१ ई० में इलीनोय के सिनेट पॉल डगलस ने राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा मनोनीत अपने राज्य में सघीय न्यायाधीशों के पद पर जोसेफ ड्रुकर (Joseph Drucker) और सी० जे० हैरिंगटन की नियुक्ति की। सिनेट द्वारा पुष्टि को रोकने के लिए “सिनेट के प्रति शिष्टाचार” की शरण ली। १९५० ई० में सिनेटर डगलस ने न्यायाधीशों की नियुक्ति पर आपत्ति करते हुए कहा था कि राष्ट्रपति ने उसकी सिफारिशों की अपेक्षा की है उसके द्वारा प्रस्तावित व्यक्तियों को मनोनीत नहीं किया है। इस प्रकार साधारण नियुक्तियों के सम्बन्ध में व्यक्तिगत सिनेट का निणय अंतिम होता है। सिडसे रोजर्स ने इस प्रथा को उदार निषेधाधिकार (Liberum Veto) तथा फाइन्स ने जेन दन में बन्धक (A pawn in the give and take) की संज्ञा दी है। इस प्रथा का एक दुष्परिणाम यह हुआ है कि सघीय पदों पर जो राज्यों में नियुक्तियाँ होती हैं, उसमें राज्य के सिनेटर अपना व्यक्तिगत और राजनीतिक लाभ उठाते हैं। फलतः अयोग्य व्यक्तियों की नियुक्ति हो जाती है।

1 'It is possible that the appointments of the President may proceed from family action, from personal attachment or from a view of popularity.'
—Hamilton

संधियों के अनुसमर्थन सम्बन्धी शक्तियाँ :—सिनेट को विदेश नीति के क्षेत्र में भी व्यापक अधिकार प्राप्त है। संविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा निर्णीत संधियों को विधि का रूप प्राप्त करने के लिए सिनेट द्वारा अनुसमर्थित होना आवश्यक है। सिनेट दो तिहाई बहुमत से संधियों को स्वीकार कर सकती है तथा उसमें संशोधन कर सकती है, या उन्हें अस्वीकार कर सकती है। सिनेट राष्ट्रपति से किसी प्रकार की संधि करने का आग्रह भी कर सकता है, परन्तु राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह सिनेट के आग्रह को मान ले। वस्तुतः राष्ट्रपति संधि का निर्णय करता है और सिनेट उसे अनुसमर्थन करती है। संयुक्त राज्य के इतिहास में अनेक ऐसे अवसर आये हैं जब सिनेट ने संधियों को अस्वीकृत या संशोधित किया है। १९१९ ई० में सिनेट ने राष्ट्रपति विल्सन द्वारा की गयी वर्साय की संधि (Treaty of Versailles) को अस्वीकृत कर दिया। उसने वियस, क्लीवर्लैण्ड, रूजवेल्ट आदि राष्ट्रपतियों द्वारा आयोजित संधियों को भी अस्वीकृत किया था। संधियों में अनेक बार उसने संशोधन भी लाया है। अस्वीकृति की शक्ति का प्रायः वह उपयोग नहीं करती है। १९३४ ई० तक सिनेट ने ६८२० संधियों को स्वीकार किया, १७३ को संशोधित किया और १३ को अस्वीकार किया। इस प्रकार संधियों का निर्णय करते समय राष्ट्रपति को सिनेट की नजर पर हाथ रखना पड़ता है। जॉन हे का कहना है कि "सिनेट में जानेवाली संधि रंगभूमि में जानेवाले साँठ के समान है। यह नहीं कहा जा सकता कि उस पर अन्तिम प्रहार किस प्रकार और कब होगा, परन्तु एक बात निश्चित है कि रंगभूमि से वह कभी जीवित बाहर नहीं आयगा।"¹

संविधान में संधियों के सम्बन्ध में सिनेट को इस शक्ति के अनेक दुष्परिणाम भी हैं। प्रथम, अत्यधिक महत्त्वपूर्ण संधियों को सिनेट का एक अल्पमत विफल कर सकता है। एक-तिहाई सदस्यों में यदि एक ओर मिल जाय तो राष्ट्रपति का प्रयास बेकार जायगा। द्वितीय, राष्ट्रपति पूर्ण विश्वास के साथ संधि वार्ता नहीं चला सकता है। तृतीय, वैदेशिक नीति में अस्थिरता आ जाती है और विदेशी राष्ट्रों की नजर में संयुक्त राज्य की प्रतिष्ठा घट जाती है। अन्तिम, सिनेट द्वारा संधियों का परीक्षण होता है। फलस्वरूप, अंतर्राष्ट्रीय नीति का प्रमुख गुण गुप्त स्थिति जाता रहता है। राष्ट्रपति एक सुनिश्चित कदम नहीं उठा सकता है, क्योंकि उसे सदा जनमत के हस्तक्षेप का सामना करना पड़ता है। इन दोषों को दूर करने के लिए कार्यपालिका समझौते (Executive agreements) का सहारा लिया जाता है, जिसके लिए सिनेट का अनुसमर्थन आवश्यक नहीं है। इस व्यवस्था का सबसे बड़ा गुण यह है कि गुप्त संधियों का अवसर कार्यपालिका को नहीं मिलता है और जनता की पीठ के पीछे उसके भाग्य का निबटारा नहीं होता है। यह व्यवस्था वैदेशिक नीति को जनतात्रिक बनाती है। निष्कर्षतः प्रो० स्त्रास्की के शब्दों में अंतर्राष्ट्रीय मामलों में प्रभाव रखने के नाते सासार की कोई विधानपालिका सिनेट का मुकाबला नहीं कर सकती है।

1 'A treaty entering the Senate is like a bull, going into the arena no one can say just how or when the final blow will fall but one thing is certain [it will never leave arena alive]'

(ख) विधायन सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers)

संविधान के अनुसार संयुक्त-राज्य की समस्त विधायनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं। सिनेट उसी कांग्रेस की एक शाखा है। यह कांग्रेस का अधीन (Subordinate) या निम्न निकाय नहीं है, बल्कि यह समान अधिकारपूर्ण समन्वयकारी निकाय (Co-ordinating body) है। मुनरो के शब्दों में, "यह कांग्रेस की एक समान अधिकार वाली शाखा है, एक अधीनस्थ शाखा नहीं और निम्न सदन के साथ राष्ट्रीय कानून के काम में साझेदार है।" इसके विपरीत भारत, इंग्लैंड और फ्रांस के द्वितीय सदन विधान-पालिका की निम्न-कोटि की शाखाएँ हैं।

सिनेट की विधायनी शक्ति का अध्ययन दो वर्गों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(क) साधारण विधेयक (Ordinary Bills) किसी भी सदन में पुरस्थापित (Initiation) होते हैं। इस सम्बन्ध में दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं। दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने पर ही कोई विधेयक कानून बन सकता है। अगर दोनों सदनों में मतभेद हो तो दोनों की संयुक्त समिति द्वारा उसे दूर किया जाता है जहाँ सिनेट ही सदा लाभदायक स्थिति में रहती है।

(ख) वित्त विधेयक (Money Bills) की पुरस्थापना (Initiation) सिर्फ प्रतिनिधि-सभा में ही होती है, लेकिन सिनेट उन्हें परिवर्तित, संशोधित तथा अस्वीकृत कर सकती है। संशोधन की आड़ में सिनेट कभी कभी शोपक के अतिरिक्त सब कुछ काट डालती है। फाइनेर ने कहा भी है कि सिनेट ने वित्तीय विधान में संशोधन करने के अधिकार का यह अर्थ लगाता है कि वह उसके पास भेजे गये बजट को नये सिरे से बनाने का अधिकार रखती है।

विधेयक सम्बन्धी इन अधिकारों के अतिरिक्त कतिपय ऐसे गैर-संवैधानिक (Extra Constitutional) उपाय हैं, जिनके द्वारा विधेयक निर्माण के क्षेत्र में सिनेट का महत्त्व बहुत बढ़ गया है। निहित शक्तियों का सिद्धांत (Theory of Implied Powers), कल्याणकारी उपबन्ध (Welfare Clause), राष्ट्रीय पुलिस शक्ति (Federal Police Powers), आदि नियमों का विकास उल्लेखनीय है।

(ग) न्याय सम्बन्धी अधिकार (Judicial Powers) — विश्व के अग्र द्वितीय सदन की तुलना में सिनेट के न्यायिक अधिकार भी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हैं। न्यायिक शक्तियों को दो वर्गों में रखा जा सकता है—(क) महाभियोग की शक्ति (Powers of Impeachment) और (ख) अन्वेषण करने की शक्ति (Powers of Investigation)।

महाभियोग की शक्ति — अमेरिका में प्रतिनिधि-सभा द्वारा राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा समस्त असैनिक अधिकारियों पर देशद्रोह, भ्रष्टाचार या अन्य गम्भीर अपराधों के सिद्धांतों में महाभियोग लगाया जा सकता है। इसके बाद सिनेट उस महाभियोग की सुनवाई करती तथा निर्णय देती है। इस प्रकार द.पारोपण का अधिकार केवल निम्न सदन को है और सिनेट

1 'It is a co-ordinate not a subordinate branch of American Congress and divides with the House of Representatives the function of making the national law
— Murray

को केवल निर्णय देने का अधिकार है। महाभियोग को सुनवाई के समय सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) सिनेट की अध्यक्षता करता है। अपराध को सिद्ध के लिए दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। सिनेट इस शक्ति का प्रयोग बिरले ही करती है। अभी तक सिर्फ बाहर सशोध पदाधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही की जा सकी है जिनमें आठ निर्दोष सिद्ध हुए और चार दंडित हुए। लार्ड ब्राइस ने महाभियोग की तुलना एक भारी बल से की है जो इतना अधिक भारी है कि समान स्थिति में उसका उपयोग नहीं किया जा सकता है।

अन्वेषण का अधिकार —सिनेट का अन्वेषण रखने का अधिकार (Powers of Investigation) एक अत्यधिक व्यावहारिक महत्त्व का अधिकार है। सिनेट अपनी समितियों द्वारा सरकारी कार्यों का अन्वेषण करती है। इन समितियों का इतना महत्त्व है कि समस्त प्रशासन उनसे भय खाता है। अमेरिका में कांग्रेस के प्रति मंत्रिमण्डल के उत्तरदायित्व का अभाव है। अतः मंत्रियों या प्रशासन के अधिकाधिकारियों का विघाधिकार के प्रति उत्तरदायी बनाने के साधन की आवश्यकता है। अन्वेषण-समितियाँ इस कमी को पूरा करती हैं। लॉस्की ने कहा भी है कि 'ऐसी परिस्थिति में जहाँ शक्ति का पृथक्करण का सिद्धान्त लागू है वहाँ सिनेट का यह कार्य अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हो जाता है, क्योंकि अक्रुशान शासन को रोकने के लिए यह प्रभावशाली साधन है।' अन्वेषण समितियाँ कायपालिका पर प्रबल अक्रुश का काम करती हैं। गैल्लोवे (Galloway) ने स्थायी अन्वेषण समिति (Standing Investigation Committee) को वही स्थान दिया है जो ब्रिटिश शासन-व्यवस्था में मंत्रिमण्डल को है। सिनेट केफ्यूवर (Kefuwer) इन अन्वेषणों को 'Headline Hunting' कहा है। प्रो० लॉस्की ने बताया है कि अमेरिकी अन्वेषण समिति की व्यवस्था में ब्रिटिश रायल कमिशन तथा लोक सभा में प्रश्नकाल दोनों के गुण सम्मिश्रित हैं।¹ व्यवहार में सिनेट ने इस शक्ति का बेधड़क उपयोग किया है। इसी के फलस्वरूप १९३४ ई० में तीन मंत्रियों की पदत्याग करना पड़ा और अतः में जेल की हवा खानी पड़ी तथा अन्य दो को रवाना से आत्महत्या करनी पड़ी। सिनेट समिति ने हैरीडाफरी के चरित्र तथा आवरण टोपाडाम स्केण्डल और १९२६ ई० की घोर मदी के पूर्व वाल स्ट्रीट (Wall Street) के तरीकों की जाँच की थी। आज भी इन समितियों का काम बहुत जोरो पर है। मेकार्थी का नाम एक कुख्यात कम्युनिस्ट-शिकारी के रूप में लिया जाता है।

(घ) अन्य अधिकार (Miscellaneous Powers) —समुक्तराज्य की सिनेट कुछ अन्य साधारण कार्यों को भी करती है। वह सविधान के सशोधन में भाग लेती है, सध में नये राज्य के प्रवेश की स्वीकृति देती है, राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए किये गये मतदान की गणना करती है। यदि उप राष्ट्रपति के निर्वाचन के किसी व्यक्ति को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हुआ हो तो सिनेट दो सर्वाधिक मत पानेवाले प्रत्याशियों में से किसी एक को उप-राष्ट्रपति निर्वाचित करती है।

1 "The method combines something of the value of Royal Commission in Britain with the illumination afforded by question time in the House of Commons"

४. विश्व के अन्य द्वितीय सदनों से तुलना

(Comparison with other Second Chambers of the World)

सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन — आधुनिक युग में द्वितीय सदन प्रजातन्त्र के ज्वार-भाटा के आगे टिकने में असफल रहे हैं। विश्व के अधिकतर उच्च सदन अपनी शक्ति खो बैठे हैं और सिर्फ संवैधानिक प्रतिष्ठा के हकदार रह गये हैं। उनको शक्ति केवल प्रभाव मात्र बनकर रह गयी है। विश्व के द्वितीय सदनों की शक्ति के सामान्य ह्रास के बावजूद अमेरिकन उच्च सदन ने विपरीत प्रवृत्ति (Trends) दिखाया है। उसकी शक्ति में ह्रास नहीं, बल्कि वृद्धि ही हुई है। उसने अपनी शक्तियों को सिर्फ रक्षा ही नहीं की है, बल्कि उन्हें बढ़ाया भी है। तात्पर्य यह है कि जहाँ विश्व के अन्य द्वितीय सदन द्वितीय श्रेणी के (Secondary) सदन बन गये हैं वह अमेरिकी सिनेट ने प्रथम सदन का स्थान ले लिया है। लिंडसे रोजर्स का कहना है कि “संयुक्त राज्य की सिनेट सप्ताह का सर्वाधिक शक्तिशाली सदन है। दूसरे देशों की शासन व्यवस्था में द्वितीय सदन की शक्तियों में ह्रास हुआ है, पर सिनेट की शक्ति में वृद्धि हुई है।”¹ प्रो० मुनरो का कथन यथाय ही है कि “ऐसा समय न कभी हुआ और न कभी आयगा, जब कांग्रेस के दूसरे सदन का दूसरा दर्जा हो जाय। सिनेट का वह अन्त होने की सम्भावना नहीं दीखती जो दूसरे देशों के उच्च सदनों का हुआ है क्योंकि इसकी संवैधानिक शक्तियाँ बहुत ही अधिक महत्त्वपूर्ण हैं।” सास्की ने भी कहा है कि “अमेरिकी सिनेट विश्व के समस्त उच्च सदनों से अधिक सफल संस्था रही है और अमेरिकी राजनीतिक व्यवस्था में तो यह विशिष्ट रूप में सफल रही है।”²

सामान्य तुलना — यहाँ अन्य देशों के उच्च सदनों से सिनेट की तुलना अनुभवजन्य न होगी। जहाँ तक द्वितीय सदनों की स्थापना के उद्देश्य का प्रश्न है, प्रायः सभी देशों के द्वितीय सदनों की स्थापना या तो परम्परागत कार्यों के लिए या संविधान को प्रजातांत्रिक फलन के अनुकूल बनाने के लिए की जाती है, लेकिन अमेरिकी द्वितीय सदन की स्थापना के पीछे विदेशी उद्देश्यों का ह्रास या, संविधान में उसे संतुलन (Balance) और संरक्षण (Protection) की

1 ‘The Senate of the United States is now the most powerful Second Chamber in the world. In all other constitutional systems of Government the powers of Upper Chamber have waned. The authority of the Senate has waxed.’
—Lindsay Rogers

2 ‘There has been a time however and probably never will be when the second Chamber of Congress can be termed as Secondary Chambers. The Senate is not likely to meet the fate that Upper Chambers, in other countries have encountered, for its constitutional powers are too important.’
—Murray

3 ‘It remains, without exception, the most successful Second Chamber in the world’

‘When all is said against the Senate that can be said it remains one of the outstanding success of the American political system’
—Lester

शक्ति दो गयी। फिर इसका सगठन छोटा तथा ठोस है। इसमें १०० सदस्य हैं, जबकि ब्रिटेन की लार्ड-सभा में ८५०, भारत की राज्य सभा में २५०, फ्रांस की सिनेट में २३० और सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की सोवियत में ६२६ सदस्य हैं। काय विधि के नियमों (Rules of procedure) के सम्बन्ध में दल-अनुशासन तथा नियमों की सरलता के कारण सिनेट के सदस्यों को बक्षीमित स्वतन्त्रता प्राप्त है, जबकि अन्य द्वितीय सदनों के सदस्यों की स्वतन्त्रता अनुशासन तथा नियमों की कठोरता के कारण अत्यन्त सीमित हो गयी है। अन्य देशों के द्वितीय सदनों की तुलना में सिनेट की शक्तियाँ भी अत्यधिक हैं, नियुक्ति, सधि तथा अवेपण के सम्बन्ध में प्राप्त शक्तियों ने उसे अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में एक प्रबल शक्ति बना दो है। वह एक समानस्तरीय (co-equal) सदन है जबकि अन्य उच्च सदन अधीनस्थ (Subordinate) सदन हैं।

ब्रिटिश लार्ड सभा — सिनेट संयुक्त राज्य की कांग्रेस का द्वितीय सदन है। पर तु, ब्रिटिश लार्ड-सभा (House of Lords) अथवा भारतीय राज्य सभा की तरह इसका दर्जा द्वितीय नहीं है। ब्रिटिश लार्ड सभा के सदस्यों की नियुक्ति आनुवंशिक (Hereditary) अथवा मनोनयन के आधार पर होती है, लेकिन अमरीकी सिनेट के सदस्यों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है। नियुक्ति की अप्रजातान्त्रिक पद्धति लार्ड सभा को अत्यन्त कमजोर बना देती है। जहाँ तक विधेयक का प्रश्न है, अमरीकी सिनेट काफी शक्तिशाली है, लेकिन ब्रिटिश लार्ड सभा घन विधेयक के क्षेत्र में पूर्णतः शक्ति शून्य है और साधारण विधेयक को केवल एक वर्ष तक रोक सकती है। सिनेट के असदृश नियुक्तियों और सधियों पर लार्ड सभा की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

भारतीय राज्य-सभा — भारतीय राज्य सभा (Council of States) की स्थिति लगभग लार्ड सभा के ही सदृश है। घन विधेयक के सम्बन्ध में वह पूर्णतः शक्तिहीन है और साधारण विधेयक के पारित होने में सिर्फ कुछ विलम्ब लगा सकती है। इस प्रकार विधेयक के क्षेत्र में भारतीय राज्य-सभा की शक्ति नगण्य है। वह लोक सभा के निम्न-स्तर का सदन है। इसके विपरीत, अमरीकी सिनेट को विधायन के क्षेत्र में समान अधिकार प्राप्त है। नियुक्तियों, सधियों तथा अवेपण-सम्बन्धी अधिकारों के अभाव में भारतीय राज्य-सभा की तुलना अमरीकी सिनेट से नहीं ही करना उचित है। लेकिन महाभियोग के सम्बन्ध में भारतीय राज्य-सभा कुछ हद तक अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि यह महाभियोग का प्रस्ताव प्रारम्भ कर सकती है। थोड़े में, विधायक, कायपालिका तथा अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्रों में भारतीय राज्य-सभा अमरीकी सिनेट से बहुत दुर्बल है।

फ्रांस की सिनेट — फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र की गणतन्त्र-परिषद् (Council of the Republic) से अमरीकी सिनेट की तुलना करना ही अनुचित है। गणतन्त्र-परिषद् अत्यन्त दुर्बल मस्था थी। वह विधेयक को अधिक से-अधिक दो महीनों तक रोक सकती थी। लेकिन पाँचवें गणतन्त्र के अन्तगत उसकी स्थिति को काफी दृढ़ बना दिया गया। वह विधि निर्माण के क्षेत्र में काफी मजबूत हो गयी है। राष्ट्रीय सभा और सिनेट के बीच असहमति होने पर दोनों सदनों की समुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। इसके बाद भी यदि समझौता न होने

पाता है तो अन्त में राष्ट्रीय सभा ही निर्णय करती है। इस प्रकार अमरीकी सिनेट की स्थिति को अभी भी फ्रांस की सिनेट प्राप्त न कर सकी है, लेकिन वह राष्ट्रीय सभा के साथ साथ सब भौम शक्ति का प्रयोग करती है। युद्ध की घोषणा, राष्ट्रपति का निर्वाचन, माघारण विधेयकों का पुर स्थापन, आदि की शक्ति ने उसकी स्थिति को दृढ़ बना दिया है। फिर भी अमरीकी सिनेट की अपेक्षा उसकी स्थिति दुबल ही है।

स्विटजरलैंड तथा रूस के उच्च सदन — जहाँ तक स्विटजरलैंड तथा सोवियत रूस के उच्च सदन की बात है, अमरीकी सिनेट के समान उन्हें भी भिन्न सदन के समान-स्तरीय बनाया गया है, लेकिन सिनेट के असदृश उच्च कार्यपालिका पर नियंत्रण रखने, सदस्यों को अनुसमर्पित करने तथा नियुक्तियों को पुष्टि करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। अतः संवैधानिक और व्यावहारिक रूप से अमरीकी सिनेट की तुलना में स्विटजरलैंड तथा सोवियत रूस के उच्च सदन दुबल ही हैं।

५ सिनेट के शक्तिशाली होने के कारण

(The Causes of Strength of the Senate)

संयुक्त राज्य की सिनेट को विश्व का सबसे शक्तिशाली द्वितीय सदन कहा गया है। लॉकी ने उसे प्रतिनिधि-सभा की स्थापना की स्वामिनी कहा है।¹ मुनरो ने इस तथ्य पर जोर दे कर कहा है कि "संविधान की प्रथम धारा में जहाँ पर दो सदन वाली कांग्रेस की स्थापना की बात कही गयी है, सिनेट का नाम पहले दिया जाना कोई साधारण लिखने की गलती नहीं है, संविधान-निर्माता अधिकांश सिनेट को सघीय व्यवस्था की रीढ़ की हड्डी की दृष्टि से देखते थे।"² तात्पर्य यह कि सिनेट का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण तथा अद्वितीय स्थान है। राजनीतिक जीवन की दिशा के निर्धारण में वह शक्तिशाली तथा प्रबल निकाय है। उसकी शक्ति की वृद्धि के अनेक कारण हैं।

(1) प्रत्यक्ष निर्वाचन — प्रतिनिधि सभा की तुलना में सिनेट अत्यधिक शक्तिशाली है। इसका पहला कारण सगठन में अन्तर है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन क्षेत्रीय विधान अनुसार होता है। फलस्वरूप उसमें योग्य तथा अनुभवी व्यक्ति सदस्य नहीं हो पाते हैं। इसके विपरीत, सिनेट का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्य की समस्त जनता द्वारा होता है। अतः सिनेट पूरे राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रत्यक्ष निर्वाचन के कारण प्रतिनिधि-सभा की तुलना में सिनेट किसी भी हालत में कम प्रतिनिधिक सत्ता नहीं रह गयी है।

(2) स्थायित्व — इसके अतिरिक्त, यह स्थायी सत्ता है। राष्ट्रपति प्रति चार वर्षों पर बदलते रहते हैं। प्रतिनिधि सभा के सदस्य हर दो वर्ष पर आते जाते रहते हैं। लेकिन सिनेट के सदस्य छः वर्षों तक अपने पद पर बने रहते हैं। इस सदन का विघटन नहीं होता, सिर्फ एक-तिहाई सदस्य प्रति दूसरे वर्ष स्थान रिक्त कर देते हैं और नया निर्वाचन होता है, जिसमें

1 'It (Senate) is the master of the House of Representatives — La h

2 "It was by no mere slip of the pen that the first article of the constitution in establishing a Congress of two Chambers gives the Senate priority of mention. The men who framed this document—most of them—looked up to the Senate as the backbone of the whole federal system — Murray

इसका स्थायित्व और भी बृद्ध हो जाता है क्योंकि पुनर्निर्वाचन द्वारा आये सदस्य अनेक वर्षों तक सिनेटर बने रहते हैं। एक सिनेटर ३० हिमथ ३६ वर्षों तक सिनेट का सदस्य बना रहा। अधिकतर सदस्य ६ से १८ वर्षों तक सदस्य बने रहते हैं। अधिक समय तक सिनेट का सदस्य बने रहने के कारण सिनेटर अधिक योग्य, अनुभवी तथा ख्याति प्राप्त व्यक्ति होते हैं जबकि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य सच्चे तथा अनुभवहीन व्यक्ति होते हैं, जिन्हें 'नया शिष्य' (Neophytes) कहा जाता है। ग्राइस न भी कहा है कि "इसके अधिकतर सदस्य छ या अधिक वर्षों तक अपने पद पर सुरक्षित बने रहने के कारण सहज में ही सार्वजनिक भावना के झकोरों से प्रभावित नहीं होते हैं।" सिनेटर अपने विचारों को अभिव्यक्त करने में धवडाते नहीं हैं, क्योंकि उन पर जनता का किसी प्रकार का दबाव नहीं पडता है और न उन्हें अपने क्षेत्र के मतदाताओं को खुश रखने का ही प्रयास करना पडता है और दीघकालीन कार्यावधि उनमें अंतिम विजय के विरवास की भावना को जड देती है।

(iii) आकार —सिनेट का आकार (Size) छोटा और ठोस है। इसमें कुल १०० सदस्य हैं, जबकि प्रतिनिधि-सभा में कुल सदस्यों की संख्या ४३५ है। आकार के छोटापन के कारण सिनेटरों में पारस्परिक अत्यंत घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित होना है। वे स्वतंत्रतः सदन में या सदन के बाहर मिलजुल सकते हैं या वाद विवाद कर सकते हैं। इसके अलावा वे कि जार्ज ग्राइस ने कहा है, इसका छोटा आकार योग्य तथा हानहार व्यक्तिओं को संख्या प्रदान करने का अवसर प्रदा करता है तथा प्रतिभावना एवं चतुर व्यक्ति को अलग पद प्रदान दिखाने तथा पूरे राष्ट्र में प्रसिद्धि प्राप्त करने का अवसर देता है। इसके विपरीत प्रतिनिधि-सभा की दिशालता उसके सदस्यों को अभिरुचि को मार देती है तथा वे सदन की प्रसिद्धि को बने बटाने में सफल नहीं हो पाते हैं। भाषण या वाद विवाद के समय वे अल्पसंख्यक पक्षों को नहीं निमा पाते हैं। इसी प्रसंग में डी० टॉकविले ने कहा है कि "सिनेट की प्रतिनिधि-सभा में घुसने पर उस महती सभा के गौरव टग पर नजर पडती है। इसमें कोई प्रसिद्ध व्यक्ति नहीं दिखाने देता है। इसके सदस्य आवृत्त व्यक्ति होते हैं। उन सदन के कुछ ही दूर से सिनेट के दरवाजे हैं जिसके छोटे से सदन में अल्पसंख्यक के प्रतिभाग प्रसिद्ध व्यक्ति उपस्थित रहते हैं। इसमें मुश्किल से ही अल्पसंख्यक के व्यक्ति दिखाने देगा, जिसके अलावा भी मिहनत तथा क्रियाशीलता से न सफल होगा। सिनेट के सदन के अलावा अल्पसंख्यक बड़े-बड़े योद्धा, बुद्धिमान मजिस्ट्रेट एवं प्रसिद्ध विद्वानों के होते हैं जिन्होंने अल्पसंख्यक के हल्लेखनीय वाद विवादों के निवारण में काम किया है।"

(iv) कुलीन वर्गों के प्रतिनिधि—संयुक्त-राज्य अमेरिका पूँजीवाद का घर है। पूँजीपति राजनीतिक व्यवस्था के एकमात्र स्वामी हैं। सिनेट उनका प्रतिनिधित्व करती है। सिनेट में निर्वाचित होने के लिए प्रत्याशी को लाखों डालर खर्च करने पड़ते हैं। अतः सिफ़ वे ही व्यक्ति निर्वाचित हो सकते हैं जिनके पास पर्याप्त सम्पत्ति है। इसी कारण इस सदन को 'सम्पत्तियों का क्लब' (Millionaire's Club) कहा गया है। कम प्रभावशाली या कम सम्पत्ति वाले व्यक्ति इसका सदस्य नहीं हो सकते हैं। लेकिन प्रतिनिधि-सभा या अन्य देशों के द्वितीय सदनो में साधारण प्रतिभा तथा धन वाले व्यक्ति भी निर्वाचित हो सकते हैं।

(v) दल नियन्त्रण का अभाव — विधानपालिका के सदस्यों की घटती हुई शक्ति और प्रभाव के पीछे दल अनुशासन का बहुत बड़ा हाथ है। प्रतिनिधि सभा या विश्व के अन्य द्वितीय सदनो के सदस्यों पर राजनीतिक दलों का अत्यधिक नियंत्रण रहता है जिसके फलस्वरूप उनकी स्वतंत्रता जाती रहती है, लेकिन अमरीकी सिनेट में दल संगठन, दल-नेतृत्व, तथा दल अनुशासन का अभाव है। सिनेट के सदस्य स्वतंत्रतापूर्वक किसी भी समय और किसी विषय पर बोल सकते हैं। वे व्यक्तिगत रूप से यह निश्चित करते हैं कि कौन-सा रास्ता अपनाया जाय या किस पक्ष में मत दिया जाय।

(vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव — मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव में भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधि सभा की तुलना में सिनेट को शक्तिशाली बनाने में मदद पहुँचायी है। अन्य देशों के प्रथम सदन द्वितीय सदन की तुलना में इसलिए अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं कि वे मन्त्रिमण्डल को बना या मिटा सकते हैं। लेकिन अमेरिका में ऐसी कोई बात नहीं है।

(vii) विशेषाधिकार — अमरीकी सिनेट के शक्तिशाली होने के प्रमुख कारण उनके विशेषाधिकार (Extraordinary powers) हैं। विश्व के अन्य देशों के द्वितीय सदनो के अदृश अमरीकी सिनेट को प्रतिनिधि-सभा के समान ही प्रत्येक क्षेत्र में अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त कुछ क्षेत्रों में उसे अधिक शक्ति तथा महत्त्व दिया गया है। सधियों के अनुसम्पन की शक्ति के माध्यम से वह परराष्ट्र नीति का अन्तिम निर्णय करती है। नियुक्तियों की पुष्टि के अप्रत्यक्ष रूप से सिनेटरो को सरक्षण (patronage) की शक्ति प्रदान की है। अ वेपण के अधिकांश कर्तव्य प्रशासन के समस्त अधिकारी उसके नाम से कर्तव्य हैं।

(viii) कार्य विधि की सरलता — कार्य-विधि की सरलता (Flexible rules of procedure) ने भी सिनेट के महत्त्व को बढ़ाने में बहुत मदद पहुँचायी है। इस सदन में सदस्यों को भाषण की असौमित स्वतंत्रता प्राप्त है। कभी-कभी सदस्य अहंगा डालने की विधि (Filibustering tactics) को अपनाते हैं। वोरम (Quorum) के नियमों से फायदा उठाने के लिए कभी-कभी सदस्य जान-बूझकर बैठकों से अनुपस्थित रह जाते हैं। लेविस कैरोल (Lewis Carroll) ने इसी प्रसंग में कहा है कि "किसी भी प्रश्न के सम्बन्ध में, किसी भी समय और

does not recall the idea of an active and illustrious career. The Senate is composed of eloquent advocates, distinguished generals, wise magistrates and statesmen of note whose language, would at all times do honour to the most remarkable parliamentary debates of Europe."

— De Tocqueville

कितनी भी दूरी पर विवाद उठाया जा सकता है।¹ इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा की काय-विधि के नियम ऐसे हैं कि सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता एकदम प्राप्त नहीं है। कहा जाता है कि "अगर प्रतिनिधि-सभा विश्व की सर्वाधिक नियन्त्रित विधायिका सभा है तो सिनेट सबसे अधिक स्वतन्त्र विधायिका-सभा है।"²

(ix) प्रभावशाली प्लेटफार्म — राष्ट्रपति पद के बाद संयुक्त राज्य अमेरिका में सिनेट ही सबसे अधिक प्रभावशाली प्लेटफार्म है। राष्ट्रपति की तरह प्रमुख सिनेटर्स के भाषणों तथा विचारों को समाचार-पत्रों में प्रथम पृष्ठ पर स्थान दिया जाता है। सिनेट के सभा स्थल में कोई भी सिनेट सदस्य अपने विचारों की अभिव्यक्ति द्वारा जनमत को प्रभावित कर सकता है। किसी भी घाघली या आक्षेप को प्रकाश में ला सकता है। वह किसी भी रहस्यपूर्ण विषय पर सूचना माग सकता है।

(x) सधि का प्रमुख स्तम्भ — अमेरिकी राजनीतिक व्यवस्था में सिनेट की महत्त्वपूर्ण स्थिति में भी उसके प्रभाव को बढ़ाया है। अगर ब्रिटिश लाइसभा या भारतीय राज्य-सभा को सविधान से बाहर निकाल दिया जाय तो शासन-संचालन में कोई कठिनाई पैदा नहीं होगी, लेकिन अगर अमेरिकी सविधान से सिनेट को निकाल दिया जाय तो शासन व्यवस्था बहुत कुछ ठप्प पड़ जायगी और सम्भवतः, राष्ट्रपति निरकुश तथा प्रतिनिधि सभा असावधान हो जायगी।

(xi) राजनीतिक तथा सामाजिक दशाएँ :— देश की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक व्यवस्था पर भी किसी सत्ता की शक्ति निर्भर करती है। अमेरिकी सिनेट सघ इकाइयों की सार्वभौमिकता का रक्षक है। वह उच्च कुलीन वर्ग के व्यक्तियों का हितैषी है और राष्ट्रपति या प्रतिनिधि-सभा की स्वेच्छाचारिता से जनता का संरक्षक है। ब्रिटेन में अल्पतन्त्र (Oligarchy) और प्रजातन्त्र के विवाद से प्रजातन्त्र की विजय हुई है जिसके फलस्वरूप घनतन्त्र की प्रतिनिधि लाइ-सभा अपनी शक्ति को खो बैठी है, अमेरिका में घनतन्त्र और प्रजातन्त्र दोनों में मिलकर सिनेट को शक्तिशाली बना दिया है।

(xii) गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र — अतः में, सिनेट सरकार के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र (a center of the gravity in the government) भी है जो राज्य के योग्य तथा महत्त्वाकांक्षी व्यक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट करती है। सदस्यों के दीर्घकालीन अनुभव तथा शिल्प चातुरी के कारण यह सदन राजनीतिक दौड़ में आगे निकल गया है तथा जनतांत्रिक प्रतिनिधि-सभा पीछे छूट गयी है। चार्ल्स वियर्ड के शब्दों में 'सिनेट अपनी शिल्प चातुरी, लम्बे अनुभव तथा कानूनी योग्यता के कारण राजनीतिक दौड़ में निम्न सदन से बढ़कर है। चाहे अपने गुणों के कारण हो या अन्य कारणों से यह सर्वसम्मत तथ्य है कि सिनेट सरकार के अन्दर और राजनीति से, प्रतिनिधि-सभा पर छापी रहती है।'³

1 "A controversy may be raised about any question, and at any time and at any distance from that question
— Lewis Carroll

2 If the House of Representatives is the most shackled deliberative body in the world, the Senate is the freest'

3 Their technical skill their long experience and their talents give them a superior position in strategy Whether on its merits or not it completely overshadows the House in both Government and politics"

— Charles Beard

(iv) कुलीन वर्गों के प्रतिनिधि—संयुक्त-राज्य अमेरिका पूँजीवाद का घर है। पूँजीपति राजनीतिक व्यवस्था के एकमात्र स्वामी हैं। सिनेट उनका प्रतिनिधित्व करता है। सिनेट में निर्वाचित होने के लिए प्रत्याशी को लाखों डालर खर्च करने पड़ते हैं। अतः सिर्फ वे ही व्यक्ति निर्वाचित हो सकते हैं जिनके पास पर्याप्त सम्पत्ति है। इसी कारण इस सदन को 'सखपतियों का क्लब' (Millionaire's Club) कहा गया है। कम प्रभावशाली या कम सम्पत्ति वाले व्यक्ति इसका सदस्य नहीं हो सकते हैं। लेकिन प्रतिनिधि सभा या अन्य देशों के द्वितीय सदन में साधारण प्रतिभा तथा धन वाले व्यक्ति भी निर्वाचित हो सकते हैं।

(v) दल नियन्त्रण का अभाव — विधानपारिका के सदस्यों की घटती हुई शक्ति और प्रभाव के पीछे दल अनुशासन का बहुत बड़ा हाथ है। प्रतिनिधि सभा या विश्व के अन्य द्वितीय सदन के सदस्यों पर राजनीतिक दलों का अत्यधिक नियन्त्रण रहता है जिसके फलस्वरूप उनकी स्वतंत्रता जाती रहती है, लेकिन अमरीकी सिनेट में दल संगठन, दल-नेतृत्व, तथा दल अनुशासन का अभाव है। सिनेट के सदस्य स्वतंत्रतापूर्वक किसी भी समय और किसी विषय पर बोल सकते हैं। वे व्यक्तिगत रूप से यह निश्चित करते हैं कि कौन-सा रास्ता अपनाया जाय या किस पक्ष में मत दिया जाय।

(vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव — मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव ने भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधि सभा की तुलना में सिनेट को शक्तिशाली बनाने में मदद पहुँचायी है। अन्य देशों के प्रथम सदन द्वितीय सदन की तुलना में इसलिए अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं कि वे मन्त्रिमण्डल को बना या मिटा सकते हैं। लेकिन अमेरिका में ऐसी कोई बात नहीं है।

(vii) विशेषाधिकार — अमरीकी सिनेट के शक्तिशाली होने के प्रमुख कारण उनके विशेषाधिकार (Extraordinary powers) हैं। विश्व के अन्य देशों के द्वितीय सदन के असाधारण अमरीकी सिनेट को प्रतिनिधि-सभा के समान ही प्रत्येक क्षेत्र में अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त कुछ क्षेत्रों में उसे अधिक शक्ति तथा महत्त्व दिया गया है। सधियों के अनुसंधान की शक्ति के माध्यम से वह परराष्ट्र नीति का अन्तिम निणय करती है। नियुक्तियों की पुष्टि ने अप्रत्यक्ष रूप से सिनेट को सरक्षण (patronage) की शक्ति प्रदान की है। अ वेपण के अधिकार के चलते प्रशासन के समस्त अधिकारी उसके नाम से काँपते हैं।

(viii) कार्य विधि की सरलता — कार्य-विधि की सरलता (Flexible rules of procedure) ने भी सिनेट के महत्त्व को बढ़ाने में बहुत मदद पहुँचायी है। इस सदन में सदस्यों को भाषण की असीमित स्वतंत्रता प्राप्त है। कभी-कभी सदस्य अटगा डालने की विधि (Filibustering tactics) को अपनाते हैं। क्वोरम (Quorum) के विषयों से फायदा उठाने के लिए कभी-कभी सदस्य जान-बूझकर बैठकों से अनुपस्थित रह जाते हैं। लोविस कैरोल (Lewis Carroll) ने इसी प्रसंग में कहा है कि "किसी भी प्रश्न के सम्यन्ध में, किसी भी समय और

does not recall the idea of an active and illustrious career. The Senate is composed of eloquent advocates distinguished generals, wise magistrates and statesmen of note whose language, would at all times do honour to the most remarkable parliamentary debates of Europe"

— De Tocqueville

कितनी भी दूरी पर विवाद ठाया जा सकता है।” इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा की काय-विधि के नियम ऐसे हैं कि सदस्यों को भाषण की स्वतंत्रता एकदम प्राप्त नहीं है। कहा जाता है कि “अगर प्रतिनिधि-सभा विश्व की सर्वाधिक नियन्त्रित विधायिका सभा है तो सिनेट सबसे अधिक स्वतन्त्र विधायिका-सभा है।”²

(ix) प्रभावशाली प्लेटफार्म — राष्ट्रपति-पद के बाद संयुक्त-राज्य अमेरिका में सीनेट ही सबसे अधिक प्रभावशाली प्लेटफार्म है। राष्ट्रपति की तरह प्रमुख सिनेटरों के भाषणों तथा विचारों को समाचार-पत्रों में प्रथम पृष्ठ पर स्थान दिया जाता है। सिनेट के सभा-स्थल में कोई भी सिनेट सदस्य अपने विचारों की अभिव्यक्ति द्वारा जनमत को प्रभावित कर सकता है। किसी भी घाघली या आक्षेप को प्रकाश में ला सकता है। वह किसी भी रहस्यपूर्ण विषय पर सूचना माग सकता है।

(x) संधि का प्रमुख स्तम्भ — अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में सीनेट की महत्त्वपूर्ण स्थिति ने भी उसके प्रभाव को बढ़ाया है। अगर ब्रिटिश लाइसभा या भारतीय राज्य सभा को सविधान से बाहर निकाल दिया जाय तो शासन संचालन में कोई कठिनाई पैदा नहीं होगी, लेकिन अगर अमरीकी सविधान से सिनेट को निकाल दिया जाय तो शासन व्यवस्था बहुत कुछ ठप्प पड़ जायगी और सम्भवतः, राष्ट्रपति निरकुश तथा प्रतिनिधि सभा असावधान हो जायगी।

(xi) राजनीतिक तथा सामाजिक दशाएँ — देश की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक व्यवस्था पर भी किसी सत्ता की शक्ति निभर करती है। अमरीकी सिनेट सभ इकाइयों की सावभौमिकता का रक्षक है। वह उच्च कुलीन वर्ग के व्यक्तियों का हितैषी है और राष्ट्रपति या प्रतिनिधि-सभा की स्वेच्छाचारिता से जनता का संरक्षक है। ब्रिटेन में अल्पसंख्यक (Oligarchy) और प्रजातन्त्र के विवाद से प्रजातन्त्र की विजय हुई है जिसके फलस्वरूप घनतन्त्र की प्रतिनिधि लाइसभा अपनी शक्ति को खो बैठी है, अमेरिका में घनतन्त्र और प्रजातन्त्र दोनों ने मिलकर सिनेट की शक्तिशाली बना दिया है।

(xii) गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र — अतः, सिनेट सरकार के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र (a center of the gravity in the government) भी है जो राज्य के योग्य तथा महत्त्वाकांक्षी व्यक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट करती है। सदस्यों के दीर्घकालीन अनुभव तथा शिल्प चातुरी के कारण यह सदन राजनीतिक दौड़ में आगे निकल गया है तथा जनताधिक प्रतिनिधि-सभा पीछे छूट गयी है। चार्ल्स वियर्ड के शब्दों में ‘सिनेट अपनी शिल्प चातुरी, लम्बे अनुभव तथा कानूनी योग्यता के कारण राजनीतिक दौड़ में निम्न सदन से बढकर है। चाहे अपने गुणों के कारण हो या अन्य कारणों से यह सर्वसम्मत तथ्य है कि सिनेट सरकार के अन्दर और राजनीति से, प्रतिनिधि-सभा पर छाया रहती है।’³

1 “A controversy may be raised about any question, and at any time and at any distance from that question
—Lewis Carroll

2 If the House of Representatives is the most shackled deliberative body in the world, the Senate is the freest’

3 ‘Their technical skill their long experience and their talents give them a superior position in strategy Whether on its merits or not it completely overshadows the House in both Government and politics’

—Charles Beard

मूल्यांकन

(Evaluation)

उपयुक्त विवेचना से यह स्पष्ट है कि संयुक्त राज्य की सीनेट एक सफल संस्था है, लेकिन यह भी दोष से वंचित नहीं है। यद्यपि १९१३ ई० में संशोधन द्वारा निर्वाचन पद्धति में पर्याप्त सुधार हुए, फिर भी इसे 'धनीवर्ग का क्लब' (Richmen's club) कहना अनुपयुक्त न होगा। वस्तुतः यह साधारण निर्वाचकों का नहीं बल्कि, निहित स्वार्थों (Vested interests) का प्रतिनिधित्व करती है। इसका प्रतिनिधित्व अनुपादित भी नहीं है। इसके अतिरिक्त, इसके कार्य-विधि को आदर्श नहीं कहा जा सकता। इसके नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति का दल के सदस्यों का मुँह जोहना पड़ता है। संघ अनुसमयन के अधिकार ने परराष्ट्र नीति को मोर तथा नकारात्मक बना दिया है। इन दोषों के बावजूद अमरीकी सीनेट एक सफल, शक्तिशाली तथा अद्वितीय सदन है। यह निर्माताओं के प्रमुख उद्देश्य की पूर्ति करती है। लार्ड ब्राइस के शब्दों में, "यह संविधान निर्माताओं के प्रमुख उद्देश्य अर्थात् सरकार में आकर्षण केन्द्र और एक ओर प्रतिनिधि सभा की जनतन्त्रीय लापरवाही तथा दूसरी ओर राष्ट्रपति को राजा के समान बनाने की आकांक्षाओं को रोकने और ठक करने में समर्थ एक प्राधिकरण के निर्माण का पूरा करने में सफल हुई है। दोनों के बीच में स्थिर होने का कारण आवश्यक रूप में सीनेट दोनों की प्रतिस्पर्द्धा और प्रायः दोनों की शत्रुता है। इसको रजामन्दी के विना प्रतिनिधि सभा कुछ भी काम पूर्ण नहीं कर सकती है। इसका अवरोध से राष्ट्रपति मात खा सकता है। अतः कहने के लिए ये नकारात्मक सफलताएँ हैं, लेकिन अपने रचनात्मक कार्य से वह अपने को श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित बनाने में सफल हुई है।" इस प्रकार सीनेट अमरीकी प्रशासन यंत्र को घुरी है। यदि उसे निकाल दिया जाय तो अमरीकी शासन-व्यवस्था धराशायी हो जायगी। फाइनर ने इसी तथ्य को स्पष्ट करत हुए कहा है कि "सीनेट को उसके कार्यों के साथ कावेस योजना से निकाल दीजिये और आप को न केवल निम्न सदन को पूरा विधायिनी कायवाही ही सौंप देनी हागी, प्रत्युत राष्ट्रपति और प्रशासन के महत्त्वपूर्ण अंग भी नष्ट करने हागे। अमरीकी सीनेट को हटाने का अर्थ सच सरकार की अति निकाल देनी है।"

1 ' It has succeeded by effecting the chief object of the fathers of the constitution, viz. the creation of centre of gravity in the government, an authority able to correct and check on the one hand the democratic recklessness of the House on the other the monarchical ambition of the President placed between the two the Senate is necessarily the rival and often the opponent of both. The House can accomplish nothing without its concurrence. The President can be check-mated by its resistance. These are so to speak the negative successes on its positive side it has succeeded in making itself eminent and respected '

प्रो० स्लास्की ने इस सदन को "सद्युक्त राज्य में एकमात्र प्रभावशाली सदन" कहा है। ब्रिटिश राजनीतिज्ञ ग्लैडस्टोन ने बताया है कि "आधुनिक राजनीति में जितने भी अधिकारी हुए हैं सिनेट उनमें सबसे अद्भुत है।" १ मर हेनरी मेन के शब्दों में 'जय से आधुनिक लोकतन्त्र का ज्वार चढ़ा है तब से जितनी भी समस्याओं का निर्माण हुआ, उनमें यही केवल एकमात्र पूर्णतया सफले सस्था रही है।" २

सारांश

अमेरिका में द्विसदनात्मक व्यवस्था को अनेक कारणों से अपनाया गया।

सीनेट में प्रत्येक राज्य के दो प्रतिनिधि रहते हैं। प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है। सीनेट एक स्थायी सदन है। सदस्यों की योग्यता, वेतन, भत्ता आदि निश्चित है। उप राष्ट्रपति सीनेट का पदेन सभापति होता है। सीनेट अपने कार्य-विधि स्वयं बनाती है।

सीनेट को वृहत् अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। उसके अधिकारों का अभ्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है — क. वर्यपालिका विधायन सम्म धी, न्याय-सम्ब धी तथा अन्य अधिकार।

सीनेट को विरव का सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन कहा जाता है। इसके शक्तिशाली होने के अनेक कारण हैं। (i) प्रथम निर्वाचन, (ii) स्थायित्व, (iii) आकार (iv) बुलोन वर्गों के प्रतिनिधि (v) दल नियन्त्रण का अभाव, (vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव (vii) कार्य विधि की सरलता, (viii) प्रभावशाली स्टेटफार्म, (ix) सविधान का प्रमुख समर्थ, (x) राजनीतिक तथा सामाजिक दृष्टि और (xi) युक्तव्य कर्षण का केन्द्र।

सीनेट एक सफल सस्था है, पर उसमें कतिपय दोष भी हैं।

प्रश्न

- 1 Critically examine the composition, powers and functions of the American Senate
(Aild U '51 53 Vikram Univ B A (Part II '60)
(अमरीकी सीनेट के संगठन अधिकार तथा कार्यों की आलोचनात्मक समीक्षा काजिये।)
- 2 Discuss the role of the Senate in the constitutional system of the U S A
How does it compare with the Senate in France?
(Aild U 55 A P U '53 A (Hons) M U '63 A)
(अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था में सीनेट के कार्यकरण का वर्णन करें। इसको तुलना फ्रांस की सीनेट के साथ कैसे की जाती है।)
- 3 "When all is said against the Senate that can be said, it remains one of the outstanding successes of the American political system" (Laski) Discuss and comment "
(अमरीकी सीनेट के विरुद्ध सब कुछ कहा जा सकता है, फिर भी वह अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की एक बहुत बड़ा सफलता है।' आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।)

1 'The sole effective Chamber in the United States' —Laski

2 "The most remarkable of all the inventions of modern politics"

—Gladstone

- 4 "The American Senate is the most powerful second chamber in the world"
Discuss (P U. 54 A, 57 S, B U '54 A, '57 A Agra, U '50, '54, Vikram Univ B A (Part II), '63 Gwalior Univ 1965 Indore Univ '65)
(“अमरीकी सीनेट बिस्व के द्वितीय सदनों में सर्वाधिक शक्तिशाली है।” इस कथन को विवेचन करें।)
- 5 Discuss the position and powers of American Senate, clearly bringing out the factors which have given it primacy over the House of representatives
(P U 57 A (Hons)
(अमरीकी सीनेट के अधिकारों तथा स्थिति का वर्णन करें और उन कारकों का उल्लेख करें जिनसे प्रतिनिधि सदन से इसकी स्थिति सबल है।)
- 6 Examine critically the relation between the two Houses of the Congress in the U S A
(P U '56 A 60 A)
(अमरीकी कांग्रेस के दोनों सदनों के बीच के सम्बन्धों का वर्णन कर।)
- 7 'The U S Senate is not likely to meet the same fate as the House of Lords' Discuss
(“अमरीकी सीनेट को बह स्थिति नहीं होगी जो ब्रिटिश लार्ड-सभा की।” यादग्या करें।)
- 8 Give an estimate of the powers of American Senate
(P U 1901 A)
(अमरीकी सीनेट के अधिकारों का वर्णन कीजिये।)
- 9 Compare and Contrast the Constitutional relations between the two Houses of legislature in Great Britain and U S A
(B U '57 S)
(ग्रेट-ब्रिटेन और अमरीकी विधान-मण्डल के दोनों सदनों के सम्बन्ध का तुलनात्मक वर्णन करें।)
- 10 Examine the powers and functions of the American Senate How would you account for its prominent position as compared with the House of Representatives? [Ravishanker Univ B A (Pro) 1965]
(संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट की शक्तियों एवं कार्यों का विवरण कीजिये। प्रतिनिधि-सभा की तुलना में सीनेट के अधिक शक्तिशाली होने के क्या कारण हैं?)
- 11 Compare the powers and functions of the American Senate with those of the British Houses of Lords and say which of the two is more powerful and why? [Vikram Univ B A (Part II) '62]
अमरीकी सीनेट के कार्यों तथा शक्तियों की तुलना ब्रिटेन की लार्ड सभा के कार्यों व शक्तियों से कीजिये और बताइये कि दोनों सदनों में कौन अधिक शक्तिशाली है और क्यों?
- 12 Why is the American Senate considered the strongest second chamber in the world?
(B U 66 A)
(अमरीकी सीनेट को विश्व में सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन क्यों कहा जाता है?)
- 13 The Senate is the second chamber at the Congress in the U S A but it is not a secondary chamber as is the case with the British House of Lords"
(Bhag U '66 A)
(“सिनेट अमरीकी कांग्रेस का द्वितीय सदन है, लेकिन लार्ड-सभा की भांति यह द्वितीय श्रेणी का सदन नहीं है।” समीक्षा कीजिये।)

The House of Representatives, in short, has gravely failed to fulfil the functions it might have been expected to perform'
 —Lasker

१०

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका प्रतिनिधि-सभा (National Legislature House of Representatives)

१ सगठन—	सदस्य-संख्या, निर्वाचन, योग्यता, कायकाल, वेतन ।
२ प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष—	नियुक्ति, शक्तियाँ, स्थिति, अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना ।
३ प्रतिनिधि-सभा के अधिकार और कार्य—	विधायी शक्तियाँ, अविधायी शक्तियाँ ।
४ प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता—	अल्पकार्यावधि, आकार एवं ऋाय विधि के नियम, प्रतिनिधियों की कोटि, प्रभावी विधायी शक्तियाँ, कायपालिका पर नियंत्रण, सिनेट की स्थिति का प्रभाव ।

१ सगठन

(Composition)

प्रतिनिधि-सभा सयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस का निम्न अथवा प्रथम सदन है। यह कांग्रेस का लोकप्रिय सदन है क्योंकि यह प्रत्यक्ष रूप से जनता का प्रतिनिधित्व करता है। संविधान-निर्माता भी इसे अग्रे निम्न सदनों की तरह जनता का प्रतिनिधि बनाना चाहते हैं।

सदस्य संख्या — संविधान में इस सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है कि प्रतिनिधियों की संख्या कितनी होनी चाहिए लेकिन इसके सगठन के सम्बन्ध में अनुच्छेद १, खण्ड २ में इस सिद्धांत का उल्लेख किया गया है—प्रत्येक ३० हजार व्यक्तियों पर एक से अधिक प्रतिनिधि नहीं होगा और प्रत्येक राज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा। प्रथम प्रतिनिधि सदन में ६५ सदस्य थे, लेकिन धीरे-धीरे जनसंख्या और राज्यों की वृद्धि के साथ साथ उनकी संख्या बढ़ने लगी। अतः १९२६ ई० में कांग्रेस ने एक अधिनियम द्वारा उसकी संख्या सदस्य के लिए ४३५ निश्चित कर दी। इसकी तुलना में ग्रेट ब्रिटेन की लोक सभा की सदस्य-संख्या ६२५, भारतीय लोक-सभा की ५२० और सर्वोच्च सोवियत संघ की ६८२ है।

निर्वाचन — संविधान के अनुच्छेद १, खण्ड ४ में यह भी कहा गया है कि किस समय या किस समयों पर, किन स्थानों पर एवं किस प्रकार चुनाव हुआ करेगा, इसको प्रत्येक राज्य के विधानमण्डल स्वयं निश्चित करेंगे। किंतु कांग्रेस किसी भी समय विधि द्वारा इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम बना सकती है अथवा पुराने नियमों में परिवर्तन कर सकती है। विधानमण्डल प्रत्येक दस-वर्षीय जनगणना के पश्चात् प्रत्येक राज्य को निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करते हैं। यह निर्वाचन एक सदस्यीय (Single member constituency) होते हैं। कभी कभी राज्य के विधानमण्डल का बहुमत दल अपना प्राधान्य बनाये रखने के उद्देश्य से निर्वाचन-क्षेत्रों का परिवर्तन इस प्रकार करता है कि अधिकांश निर्वाचन-क्षेत्रों से उसी दल के प्रत्याशी सफल हो सकें। इस प्रथा को गैरिमेडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं। मुनरो ने इसका दोष-वतवती हुए कहा है कि यह अमीकी राजनीति में गैरिमेडरिंग एक दूषित तत्त्व रहा है तथा जनता की भावना धीरे धीरे उसके विरुद्ध होती जा रही है। आज यदि कोई दल इसका प्रयोग करता है तो यह उसके लिए स्वाशङ्क ही सिद्ध होता है।

निर्वाचकों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान में कहा गया है कि जो व्यक्ति राज्य के विधानमण्डल के निम्न सदन के सदस्यों के निर्वाचन में मतदान कर सकते हैं, प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के निर्वाचन में भी मतदान कर सकते हैं। सभायुक्त, २१ वर्ष की आयुवाले समस्त वयस्कों को मताधिकार प्राप्त है।

योग्यता — प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए भी तीन अर्हताएँ बतायी गयी हैं —

- (१) उसकी अवस्था कम-से कम २५ वर्ष की होनी चाहिए।
- (२) वह कम-से कम सात वर्षों से अमेरिका का नागरिक रहा हो।
- (३) वह जिस राज्य से निर्वाचित होता हो, उस राज्य का निवासी हो, लेकिन क्षेत्रीय नियम (Locality Rule) के विकसक के कारण प्रत्याशी को उसी निर्वाचन क्षेत्र का निवासी होना चाहिए।

योग्यताओं के अलावे, संविधान ने कतिपय नियोग्यताएँ भी उपबोधित की हैं —

(१) कोई व्यक्ति सयुक्त राज्य की सेवा में रहते हुए कांग्रेस के किसी सदन का सचिव उस समय तक नहीं हो सकता, जबतक वह उस पद पर बना हुआ है।

(२) कोई भी सदस्य अपनी सदस्यता काल में किसी ऐसे सावजनिक पद पर नियुक्त न किया जाय, जिसका निर्माण उसी काल में हुआ हो अथवा जिस पद का वेतन उसी सत्रस्य काल में वह सदस्य अपनी व्यवस्थापिका के प्रभाव में वारण रखवा ले।

कार्यकाल, घतन वगैरह — संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सभा के सत्रों का निर्वाचन दो वर्षों के लिए होता है, अर्थात् प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल केवल दो वर्ष का है जबकि इससे पहले भारत तथा कनाडा के निम्न सत्रों का कार्यकाल पांच वर्ष और सोवियत संघ, स्वीडन आदि के निम्न-सदन का कार्यकाल चार वर्ष का है। इस प्रकार प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल उच्च वेतन विलसा है, दृग्ग्रे अनिश्चित और प्रसार के भत्ते मिलते हैं यहाँ पर कि विश्व में इसे सर्वाधिक व्ययी विषयिका सभा कहा जाता है। उन्हें अनेक उम्मीदियाँ भी प्राप्त हैं।

सदस्य को सभा की कार्रवाई में भाग लेने को स्वतन्त्रता रहती है। सदन में वैयक्तिक विचारों के लिए उन्हें न तो गिरफ्तार किया जा सकता है और न सजा ही दी जा सकती है। सदन के अधिवेशन में भाग लेने के लिए जाते समय या भाग लेकर लौटते समय गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है। दो तिहाई बहुमत से सभा किसी अनुचित व्यवहार के लिए किसी सदस्य को बहिष्कृत कर सकती है या उसकी निंदा कर सकती है।

पहले नये प्रतिनिधि सभा के निर्वाचन हो जाने के बाद भी पुरानी कांग्रेस चार महीने तक अपने पद पर बनी रहती थी क्योंकि नये प्रतिनिधियों की सदस्यता चार माच से आरम्भ होती थी। फलतः नये निर्वाचन में हारे हुए सदस्य भी विधियों के निर्माण में भाग लेते थे। ऐसे सदस्यों को लगडा बत्ख (Lame Ducks) कहा जाता था। लेकिन १९२३ ई० में बीसवें संशोधन द्वारा इस दोषपूर्ण प्रथा का अन्त कर दिया गया और यह व्यवस्था की गयी कि कांग्रेस वर्ष में कम-से कम एक बार और तीन जनवरी को अनिवार्य रूप से सम्मिलित की जाय। इस प्रकार कांग्रेस के सदस्यों का निर्वाचन नवम्बर महीने में होता है और लगभग दो महीने पश्चात् ही वे काय आरम्भ कर देते हैं। राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह कांग्रेस के किसी एक सदन का अध्यक्ष दोनों सदनों का विशेष सत्र जाहूत कर सकता है। विशेष सत्र को किसी राष्ट्रीय महत्त्व के काम के लिए ही बुलाया जाता है।

२. प्रतिनिधि-सभा का अध्यक्ष

(Speaker of the House of Representatives)

नियुक्ति — ब्रिटिश या भारतीय लोक सभाओं की तरह अमरीकी प्रतिनिधि-सभा का भी एक अध्यक्ष होता है, जिसे (Speaker) स्पीकर कहा जाता है। सविधान में प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियों, अधिकारों एवं कर्तव्यों के विषय में कुछ नहीं कहा गया है। सिर्फ इतना ही कहा गया है कि “प्रतिनिधिगण सदन के सभापति तथा अन्य अधिकारियों का चुनाव करेंगे।” (अनुच्छेद १, खण्ड २)। इस प्रकार सविधान में यह नहीं कहा गया है कि अध्यक्ष अनिवार्यतः सभा का सदस्य ही हो, लेकिन, व्यवहार में अभी तक जितने अध्यक्ष निर्वाचित हुए हैं, वे प्रतिनिधि-सभा के सदस्य ही रहे हैं। प्रत्येक नये प्रतिनिधि-सभा के जीवन-काल के प्रारम्भ में अध्यक्ष का निर्वाचन होता है। अतः अध्यक्ष का कार्यकाल प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल के साथ दो वर्ष तक होता है। सभा में निर्वाचन केवल औपचारिक होता है। वस्तुतः, बहुमत दल यह पूरा निश्चित कर लेता है कि उसका कौन सदस्य अध्यक्ष होगा। इस प्रकार अध्यक्ष का निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। अध्यक्ष बहुमत दल का विशिष्ट नेता है। लेकिन इसके विपरीत, ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष निदलीय होता है तथा सर्वसम्मति से चुना जाता है। इसके अतिरिक्त, ब्रिटिश सविधान में इस परम्परा का विकास हुआ है कि जो व्यक्ति एक बार अध्यक्ष हो जाता है, वह सदैव अध्यक्ष बना रहता है। लेकिन अमेरिका में यह आवश्यक नहीं कि पुरानामी प्रतिनिधि-सभा का अध्यक्ष पुनः अध्यक्ष निर्वाचित हो। दल के बहुमत में आने पर ही वह पुनः निर्वाचित हो सकता है अन्यथा नहीं।

शक्तियाँ — प्रारम्भ में प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियाँ बहुत ही व्यापक थीं। वह समस्त स्थायी समितियों एवं प्रवर समितियों की नियुक्ति करता था। विधान का प्रारूप तैयार

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उन्हीं विधायी नियमों को विचारार्थ सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वाद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ में था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दों में "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ में सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जौजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षों की स्थिति एक तानाशाह से कम नहीं थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को 'अंकल जो' (Uncle Joe) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्श के वाद किसी को वाद विवाद में भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अतः १९१० ई० में केनन के विरुद्ध सभा में विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूर्ण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमों में कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष की निम्न समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियों का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगा। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छिन लिया गया। इन शक्ति कारी सभोधनों के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल में वह अनेक महत्त्वपूर्ण काम करता है। वह सदन की बठकौ की अध्यक्षता करता है, सदन की कार्रवाई को नियमित एवं अव्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन में कोलाहल, विघ्न या नियम भंग जैसी अवस्थाओं को नियंत्रित करता है। इन स्थितियों में वह सदन की कार्रवाई को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशांति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमों का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान में रखते हुए नये पुरभावी की रचना कर सकता है। अध्याय मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमों, निवेदनो, सयुक्त प्रस्तावों, आदेश लेखों, अधिपत्रों आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियों तथा सम्मेलन समितियों को नियुक्ति करता है, विधेयकों को समितियों के पास भेजता है या नहीं भेजने का निर्णय देता है। अध्यक्ष अथवा सदस्यों की तरह भाषण दे सकता है। या अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिर्फ अगिण्यिक स्थिति में ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद-विवाद में भाग नहीं लेता है; सिर्फ निर्णायक मत देता है।

स्थिति :— इस प्रकार यद्यपि १९११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की शक्तियों में भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण स्थान है। फाइन्जर के शब्दों में, "१९११ ई० के पहले प्रतिनिधि-सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ में केन्द्रित था, अब उसका कुछ मित्रों और उसमें केन्द्रित है। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।¹ १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिफ राष्ट्रपति से कम थी, वही-कभी तो वह राजनीतिक महत्ता में राष्ट्रपति का प्रतिद्वंद्वी भी हो जाता था। वही भी, जेता कि वियर्ड ने कहा है, वह “प्रभाव-क्षेत्र की भुजा को संभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तित्ववाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।”

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना — अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरों के पद में भौतिक अंतर है। इस अंतर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इंग्लैंड में अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा में सर्वसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका में उसका चुनाव प्रतिनिधिसभा के सदस्यों द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवायत बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इंग्लैंड में “एक बार अध्यक्ष सर्वद्वय अध्यक्ष” (Once a Speaker always a Speaker) के सिद्धांत का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका में एकवार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुनः निर्वाचित होने की गारंटी नहीं है।

(क) निर्वाचन — अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल की प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पड़ता है। लेकिन, ब्रिटेन में एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य में शायद ही कभी विरोध का सामना करना पड़ता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र में सामान्यतः कोई उसके विरुद्ध चुनाव नहीं लड़ता और यदि लड़ता है तो उसे मुँह की खानी पड़ती है। फिर लोक-सभा में भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नहीं करते।

(ख) दलीय स्थिति — जहाँ तक अध्यक्षों की दलीय स्थिति (Party position) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड़ लेता है। व्यवहारतः वह राजनीति से सयास ग्रहण कर लेता है, अपने दल के बलबो, बैठकी आदि में नहीं जाता है। लेकिन समुक्त राज्य में निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्यक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन में दल के हितों की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि “अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता, बल्कि और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।”² अध्यक्ष निकोलस स्लागवर्थ ने कहा था कि “अपनी पार्टी के मंच पर खड़ा होकर, जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धांतों और नीतियों के प्रतिबद्ध विधान निमाण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्तव्य है।” इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नहीं होता प्रत्युत् एक सत्रिय राजनीतिक नेता भी होता

1 What until 1911, it (the leadership) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker's friend and the Speaker, Leadership has been syndicalised or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate
—Fisher

2 Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political
—Fisher

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उही विधायी नियमों को विचाराय सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर याद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ में था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दों में "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ में सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जौजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षों की स्थिति एक तानाशाह से कम नहीं थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को 'अंकल जो' (Uncle Joe) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्शों के बाद किसी को वाद विवाद में भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अतः १९१० ई० में केनन के विरुद्ध सभा में विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूर्ण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमों में कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष को निम्न समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियों का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छिन लिया गया। इन प्राति-कारों सशोधनों के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल में वह अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन की कारवायों को नियमित एवं व्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन में कोलाहल, विघ्न या नियम भंग जैसी अवस्थाओं को नियंत्रित करता है। इन स्थितियों में वह सदन की कारवायों को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशांति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमों का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान में रखते हुए नये पुरभावों की रचना कर सकता है। अध्यक्ष मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमों, निवेदना, सयुक्त प्रस्तावों, आदेश लेखों, अधिपत्रों आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियों तथा सम्मेलन समितियों की नियुक्ति करता है, विधेयकों को समितियों के पास भेजता है या नहीं भेजने का निर्णय देता है। अध्यक्ष अथवा सदस्यों की तरह भाषण दे सकता है। य. अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिर्फ अनिर्णायक स्थिति में ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद विवाद में भाग नहीं लेता है; सिर्फ निर्णायक मत देता है।

स्थिति :— इस प्रकार यद्यपि १९११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियों में भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण स्थान है। फाइनर के शब्दों में, "१९११ ई० के पहले प्रतिनिधि सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ में केन्द्रित था, अब उसके कुछ मित्रों और उसमें केन्द्रित हैं। इस सम्यन्ध में यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।¹ १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिर्फ राष्ट्रपति से कम थी, क्योंकि तो वह राजनीतिक महत्ता में राष्ट्रपति का प्रतिद्वंद्वी भी हो जाता था। अभी भी, जैसा कि वियर्ड ने कहा है, वह “प्रभाव क्षेत्र की भुजा को संभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तिवधाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।”

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना — अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरों के पद में मौलिक अन्तर है। इस अन्तर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इंग्लैंड में अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा में सर्वसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका में उसका चुनाव प्रतिनिधिसभा के सदस्यों द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवायत बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इंग्लैंड में “एक बार अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष” (Once a Speaker always a Speaker) के सिद्धांत का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका में एकबार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुनः निर्वाचित होने की गारंटी नहीं है।

(क) निर्वाचन — अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल की प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पड़ता है। लेकिन, ब्रिटेन में एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य में शायद ही कभी विरोध का सामना करना पड़ता है। उसके निर्वाचन क्षण में सामान्यतः कोई उसके विरुद्ध चुनाव नहीं लड़ता और यदि लड़ता है तो उसे मुँह की खानी पड़ती है। फिर लोक-सभा में भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नहीं करते।

(ख) दलीय स्थिति — जहाँ तक अध्यक्षों की दलीय स्थिति (Party position) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड़ लेता है। व्यवहारतः वह राजनीति से संपर्क ग्रहण कर लेता है, अपने दल के बलबो, बैठकों आदि में नहीं जाता है। लेकिन संयुक्त-राज्य में निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्यक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन में दल के हितों की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि “अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता, बल्कि और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।”² अध्यक्ष निकोलस लागवर्थ ने कहा था कि “अपनी पार्टी के मंच पर खड़ा होकर जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धांतों और नीतियों के प्रतिबद्ध विधान निर्माण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्तव्य है।” इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नहीं होता प्रत्युत् एक सक्रिय राजनीतिक नेता भी होता

1 What until 1911, it (i.e. leadership) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker's friend and the Speaker, Leadership has been syndicalised or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate — Finer

2 'Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker he becomes Speaker in order to be more political' — Finer

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उही विधायी नियमों को विचारार्थ सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वाद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ में था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दों में "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विक्रमित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ में सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जोजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षों की स्थिति एक तानाशाह से कम नहीं थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को 'अंकल जो' (Uncle Jee) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्श के वाद किसी को वाद विवाद में भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अतः १९१० ई० में केनन के विरुद्ध सभा में विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूर्ण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमों में कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष को निम्न समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियों का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छिन लिया गया। इन प्राति-कारी सशोधनों के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल में वह अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन की कारवाई को नियमित एवं अव्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन में कोलाहल, विघ्न या नियम भंग जसी अवस्थाओं को नियंत्रित करता है। इन स्थितियों में वह सदन की कारवाई को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशांति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमों का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान में रखते हुए नये पुरुभावी की रचना कर सकता है। अध्यक्ष मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमों, निवेदनो, समुक्त प्रस्तावों, आदेश लेखों, अधिपत्रों आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियों तथा सम्मेलन समितियों की नियुक्ति करता है, विधेयकों को समितियों के पास भेजता है या नहीं भेजने का निणय देता है। अध्यक्ष अय सदस्यों की तरह भाषण दे सकता है। य, अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिफ अनिर्णायक स्थिति में ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद विवाद में भाग नहीं लेता है। सिफ अनिर्णायक मत देता है।

स्थिति :— इस प्रकार यद्यपि १९११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की शक्तियों में भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण स्थान है। फाइनर के शब्दों में, "१९११ ई० के पहले प्रतिनिधि-सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ में केन्द्रित था, अब उसके कुछ मित्रों और उसमें केन्द्रित है। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।¹ १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिर्फ राष्ट्रपति से कम थी, वही-कभी तो वह राजनीतिक महत्ता में राष्ट्रपति का प्रतिद्वंद्वी भी हो जाता था। वही भी, जैसा कि वियर्ड ने कहा है, वह “प्रभाव क्षेत्र की भुजा को सँभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तिवद्वाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।”

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना — अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरों के पद में मौलिक अंतर है। इस अंतर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इंग्लैंड में अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा में सर्वसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका में उसका चुनाव प्रतिनिधि-सभा के सदस्यों द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवायत बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इंग्लैंड में “एक बार अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष” (Once a Speaker always a Speaker) के सिद्धांत का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका में एकवार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुनः निर्वाचित होने की गारंटी नहीं है।

(क) निर्वाचन — अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल की प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पड़ता है। लेकिन, ब्रिटेन में एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य में शायद ही कभी विरोध का सामना करना पड़ता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र में सामान्यतः कोई उसके विरुद्ध चुनाव नहीं लड़ता और यदि लड़ता है तो उसे मुँह की खानी पड़ती है। फिर लोक सभा में भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नहीं करते।

(ख) दलीय स्थिति — जहाँ तक अध्यक्षों की दलीय स्थिति (Party position) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड़ लेता है। व्यवहारतः वह राजनीति से सत्यास ग्रहण कर लेता है, अपने दल के क्लबों, बैठकों आदि में नहीं जाता है। लेकिन संयुक्त-राज्य में निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्यक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन में दल के हितों की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि “अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता, धट्टिक और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।”² अध्यक्ष निकोलसन स्लागवथ ने कहा था कि “अपनी पार्टी के मंच पर खड़ा होकर, जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धांतों और नीतियों के प्रतिबद्ध विधान निर्माण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्तव्य है।” इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नहीं होता प्रत्युत् एक सक्रिय राजनीतिक नेता भी होता

1 'What until 1911, it (the leadership) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker's friend and the Speaker, Leadership has been syndicalised' or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate — *Finer*

2 Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political — *Finer*

है। इसी कारण ब्रिटिश अध्यक्ष के विपरीत उसका निर्वाचन निर्विरोध नहीं होता और उसे निर्वाचन सभ्य का सामना करना पड़ता है।

(ग) शक्ति और कृत्य — शक्ति और कृत्य के सम्बन्ध में दोनों देशों में अध्यक्षों का प्रमुख कार्य सदन की कार्यवाही का संचालन करना है तथा शांति और सुगमवस्था बनाये रखना है। ब्रिटेन में अध्यक्ष विधेयक विशेष को धन विधेयक घोषित करता है जो अधिकार अमरीकी अध्यक्ष को प्राप्त नहीं है। दोनों देशों के अध्यक्षों को मतदान में ग्रिच (Tie) के समय निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। लेकिन अमरीकी अध्यक्ष को भाषण तथा वाद-विवाद में अथ सदस्यों की तरह भाग लेने का अधिकार प्राप्त है जबकि ब्रिटिश अध्यक्ष को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। निष्पक्षत ब्रिटिश अध्यक्ष-पद की निजी पवित्रता है। वह निष्पक्ष तथा निर्दलीय स्थान है, जबकि अमरीकी अध्यक्ष एक राष्ट्रीय व्यक्ति है। यह सदन का सक्रिय सदस्य है तथा बहुमत दल का नेता है और उसके हितों का रक्षक भी।

४. प्रतिनिधि-सभा के अधिकार और कार्य

(Powers and Functions of the House of Representatives)

संयुक्त-राज्य के संविधान के अनुसार संयुक्त-राज्य की समस्त विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं, जिनका प्रयोग प्रतिनिधि सभा और सिनेट समान रूप से करती है। कतिपय अविधायी शक्तियाँ भी कांग्रेस के सदस्यों को दी गयी हैं। अतः प्रतिनिधि सभा की शक्तियों का विश्लेषण दो वर्गों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

- (क) विधायी शक्तियाँ (Legislative powers), और
- (ख) अविधायी शक्तियाँ (Non Legislative powers)।

(क) विधायी शक्तियाँ — अमरीकी कांग्रेस का प्रमुख कर्तव्य विधि का निर्माण करना है। राष्ट्रीय शासन की समस्त विधायी शक्तियाँ कांग्रेस को विनिर्दिष्ट की गयी हैं। राष्ट्रीय विषयों पर विधि निर्माण करना कांग्रेस का अनन्य अधिकार है। कांग्रेस के इस अधिकार क्षेत्र में निहित अधिकार (Implied powers) के सिद्धांत के फलस्वरूप पर्याप्त वृद्धि हुई है। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि इस क्षेत्र में कांग्रेस के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं। दोनों सदन समस्तरीय (Co equal) हैं। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुर स्थापित किया जा सकता है। कानून बनाने के लिए विधेयक को दोनों सदनों की स्वीकृति आवश्यक है। मतांतर होने पर एक संयुक्त समिति के माध्यम से समझौता किया जाता है। धन विधेयक के सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा को विशेषाधिकार प्राप्त है, क्योंकि इस सदन में ही धन विधेयकों का प्रादुर्भाव हो सकता है। लेकिन हाँ, राजस्व विधेयक को कानून का रूप देने के लिए सिनेट की स्वीकृति आवश्यक है। इस प्रकार विधायी क्षेत्र में संविधान निर्माताओं ने प्रतिनिधि सभा को सर्वोपरि स्थान देने की चेष्टा की थी, लेकिन कालांतर में सिनेट ने विधायी क्षेत्रों में व्यावहारिक सर्वोपरिता हस्तगत कर ली।

(ख) अविधायी शक्तियाँ — अविधायी अधिकारों के अन्तर्गत भी प्रतिनिधि-सभा अनेक कार्यों को करती है। प्रथम, संविधान में साशोधन के लिए दोनों सदनों को समान अधिकार

दिया गया है। सशोधन प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों के दो-तिहाई या दो तिहाई राज्यों की प्राथना पर कांग्रेस द्वारा बुलाये गये एक सम्मेलन द्वारा उपस्थित किया जाता है। चाहे कोई भी विधि अपनायी जाय, किंतु यह निर्विवाद सत्य है कि सविधान का एक शब्द भी बिना कांग्रेस के कोई अय सत्ता नहीं बदल सकती, जिसका एक सदन प्रतिनिधि सभा भी है। द्वितीय, प्रतिनिधि-सभा के कतिपय निर्वाचकीय कर्तव्य भी हैं। विशेष परिस्थिति में प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति का निर्वाचन कर सकती है। जब राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन लड़ने वाले प्रत्याशी को निर्वाचको की पूर्ण सख्या का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति को निर्वाचित कर सकती है। कांग्रेस के दोनों सदन विधि द्वारा यह नियम करते हैं कि राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति की मृत्यु हो जाने पर या किसी कारण अयोग्य हो जाने पर कौन राष्ट्रपति होगा अथवा कौन उप राष्ट्रपति होगा। प्रतिनिधि सभा अपने सदस्यों को अद्वैतताओं की जाँच-पड़ताल करती है, यहाँ तक कि उनके चुनावों की विध्यानुपूलता की भी स्वयं परीक्षा करती है। तृतीय, प्रतिनिधि-सभा के कुछ कार्यापालिका (Executive) सम्बन्धी कर्तव्य भी हैं लेकिन सिनेट की तुलना में वे नगण्य हैं तथा अप्रत्यक्ष रूप से व्यवहृत सिनेट की तरह प्रतिनिधि सभा भी अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में विशेष रुचि नहीं रखती है। अपने स देश में राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं पर प्रकाश डालता है और कांग्रेस के दोनों सदन अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों पर व्यय होनेवाले धन की स्वीकृति प्रदान करते हैं। युद्ध की घोषणा करना भी कांग्रेस के दोनों सदनों का समुक्त अधिकार है। अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों की पूर्ति व्यवस्थापन के माध्यम से होने के कारण कांग्रेस वैदेशिक नीति को बहुत हद तक नियंत्रित करती है। चतुर्थ, 'यायिक कर्तव्य' (Judicial function) के अन्तर्गत प्रतिनिधि-सभा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति एवं राष्ट्रीय अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्रवाई प्रारम्भ करती है। इसके अतिरिक्त वह अपने सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई भी कर सकती है तथा किसी ऐसे व्यक्ति को सजा दे सकती है जिसके व्यवहार से सदन की कार्रवाई में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप अथवा व्यवधान पड़ता हो। पंचम, प्रतिनिधि-सभा के आदेशिक एवं पयवेक्षक कर्तव्य (Directing and Supervisory Functions) भी हैं। कांग्रेस विधि द्वारा समस्त प्रशासनिक निकायों अथवा संस्थाओं की सृष्टि करती है, उनके कर्तव्यों अथवा शक्तियों की स्पष्ट व्याख्या करती है, उन्हें धन देती है तथा बदले में उनके कार्यों का पयवेक्षण करती है और आवश्यक आदेश देती है। षष्ठ, प्रतिनिधि सभा के कतिपय खोज-पड़ताल सम्बन्धी कर्तव्य भी हैं, लेकिन वे महत्त्वहीन हैं। प्रतिनिधि सभा जब कभी आवश्यकता अनुभव करे तो किसी भी ऐसे विषय में खोज-पड़ताल कर सकती है जिसका सम्बन्ध सदन के विधान-निर्माण, सशोधन, निर्वाचकीय, आदेशक एवं पयवेक्षी अथवा अन्य कर्तव्यों से है।

५. प्रतिनिधि-सभा की दुर्बलता

(Weakness of the House of Representatives)

प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था में जनता सावधीम है। वह सायभीमिकता का प्रयोग अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से करती है जो विधायिका सभा के निम्न सदन, जो लोकप्रिय सदन है, के रूप में संगठित होते हैं। अर्थात्, सरकार की शक्तियाँ अतः निम्न सदनों से समाहित हैं। इस सिद्धांत के अनुरूप भारत तथा ब्रिटेन में लोक-सभा बहुत ही शक्तिशाली निकाय है और दूसरे

सदन अत्यन्त दुर्बल स्थिति में है। लेकिन अमेरिका में स्थिति एकदम भिन्न है। वहाँ द्वितीय सदन एक शक्तिशाली निकाय है और प्रतिनिधि सभा एक दुर्बल तथा निःशक्त सदन है। यद्यपि संविधान निर्माता प्रतिनिधि सभा को ब्रिटिश लोक-सभा का एक सशोधित संस्करण बनाना चाहते थे, लेकिन उनकी अभिलाषा की पूर्ति नहीं हुई। प्रो० लार्स्की के शब्दों में 'प्रतिनिधि सभा उन कृत्यों को करने में, जो उसके अपेक्षित हैं, घुरी तरह असफल रही है।' प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता तथा प्रभावहीनता के अनेक कारण हैं —

(i) अल्पकार्यावधि — प्रतिनिधि सभा की कार्यवाही बहुत छोटी है, जबकि अन्य देशों के निम्न सदनों की कार्यवाही काफी लम्बी है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन सिर्फ दो वर्षों के लिए होता है जबकि ब्रिटेन और भारत में लोक सभा का कार्यकाल पाँच वर्ष का है। इस प्रसंग में सीनेट के सदस्यों का छ वर्षीय कार्यकाल तथा उसका स्थायित्व भी महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि यह प्रतिनिधि सभा को तुलना में सीनेट को लाभदायक स्थिति प्रदान करती है। छोटी कार्यवाही के परिणामस्वरूप अधिकतर प्रतिनिधि भावी निर्वाचन की चिन्ता में व्यस्त रहते हैं। फिर सामान्यतः दो वर्षों में प्रायः दो अधिवेशन ही हो पाते हैं। १९३६ ई० के पूर्व तो 'लैग्डा वत्तख अधिवेशन' (I am a duck Session) की व्यवस्था के परिणामस्वरूप प्रतिनिधियों का निर्वाचन सिर्फ तेरह महीने के लिए ही होता था। इस अल्प कार्यवाही में किसी भी सदन का प्रभावपूर्ण तरीके से कार्य करना असम्भव है।

(ii) आकार एवं कार्य विधि के नियम — प्रतिनिधि सभा का आकार तथा कार्यवाही की विधियाँ भी उसे दुर्बल बनाती हैं। यद्यपि इसकी सदस्य सख्या भारतीय तथा ब्रिटिश लोक सभाओं से कम है, फिर भी यह स्मरण रखना चाहिए कि लोकप्रिय सदनों के विश्व-व्यापी ह्रास का यह एक प्रमुख कारण है। सिनेट के सदस्यों की तुलना में इस सभा के सदस्यों का भाषण की स्वतंत्रता अत्यन्त सीमित है। वाद विवाद में सदस्य चाब से भाग नहीं लेते हैं और न उसकी आवश्यकता ही समझते हैं क्योंकि वे जो कुछ भी कहना चाहते हैं, उस कांग्रेस के रिकार्ड (Congressional Record) में छपवा सकते हैं। अतः वाद विवाद तथा भाषण सिनेट की तुलना में बहुत निम्नकोटि के होते हैं। इसके अलावे—समिति प्रथा (Committee System) के कारण भी प्रतिनिधि-सभा प्रभावहीन हो जाती है क्योंकि सदन के अधिकांश कार्य समितियों द्वारा ही सम्पादित होते हैं। प्रतिनिधि सभा अधिकांशतः समितियों के निर्णय पर केवल मुहर लगाती है। अतः न तो सदस्यों को विशेष दिलचस्पी रहती है और न साधारण नागरिकों को।

(iii) प्रतिनिधियों की कोटि — सभ्यता से ही सम्बन्धित प्रतिनिधि-सभा की एक कमजोरी यह है कि प्रतिनिधियों के निर्वाचन में 'क्षेत्रीय नियम' (Locality Rule) का अनुसरण किया जाता है। क्षेत्र का निवासी ही प्रतिनिधित्व के लिए प्रत्याशी हो सकता है। अतः सामान्य (Mediocre) श्रेणी के व्यक्ति, अन्य कारणों से प्रभावशाली हैं, प्रतिनिधि निर्वाचित हो जाते हैं। वे सिनेट के सदस्यों के असदृश गम्भीर तथा अनुभवी राजनीतिज्ञ, विद्वान विधि-विगपज्ञ या राष्ट्र के ख्याति-प्राप्त व्यक्ति नहीं होते हैं अतः उनकी स्थिति (Starding) राष्ट्रीय नहीं होती और न उनका दृष्टिकोण ही राष्ट्रीय होता है।

1 The House of Representatives in short has gravely failed to fulfil the functions it might have been expected perform
—Laski

(iv) अप्रभावी विधायी शक्तियाँ :—सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों के सम्बन्ध में भी प्रतिनिधि-सभा अलाभदायक स्थिति में है। सविधान निर्माता सिनेट को शक्तिशाली निकाय के रूप में देखना चाहते थे। अतः प्रतिनिधि सभा की तुलना में उसे अधिक अधिकार दिये गये। अथ देशों में उच्च सदन एक अधीनस्थ (Subordinate) निकाय है, जबकि अमेरिका में दोनों सदनों को सहकारी (Co-ordinate) निकाय की स्थिति प्रदान की गयी है, सिनेट तथा प्रतिनिधि-सभा सम-स्तरीय (Co-equal) सदन हैं। साधारण विधेयक के क्षेत्र में दोनों सदन समान हैं। वित्त के क्षेत्र में भी सिनेट से पारित विधेयकों में मौलिक परिवर्तन कर सकती है। लेकिन इंग्लैंड तथा भारत में लोकप्रिय सदन को विधायी क्षेत्र में एरुछत्र अधिकार प्राप्त है, वित्त पर उनका पूर्ण नियंत्रण है। विधायी अधिकारों के अतिरिक्त सिनेट को कुछ फायपालिका-सम्बन्धी विशेषाधिकार भी दिये गये हैं, जैसे—नियुक्ति, सन्धि इत्यादि और प्रतिनिधि सभा को उन अधिकारों से वंचित रखा गया है।

(v) कार्यपालिका पर नियंत्रण —अथ देशों के निम्न-सदन की तुलना में प्रतिनिधि सभा की कमजोर स्थिति का एक प्रमुख कारण यह है कि उसे कार्यपालिका पर नियंत्रण रखने का कोई साधन उपलब्ध नहीं है। इंग्लैंड या भारत की तरह कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। यदि नियंत्रण में के कुछ साधन प्राप्त भी हों, तो सिफ सिनेट को। संधियों के अनुमोदन, नियुक्तियों की स्वीकृति तथा अवेपण के अधिकार केवल सिनेट को दिये गये हैं, प्रतिनिधि-सभा को इन अधिकारों से वंचित रखा गया है।

(vi) सिनेट की स्थिति का प्रभाव —अतः में, सिनेट को प्रभावशाली स्थिति प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता का प्रमुख कारण है। सविधान निर्माता सिनेट को शक्ति के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र (Centre of gravity) बनाना चाहते थे, वे उसे राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि-सभा पर नियंत्रण रखने का साधन बनाना चाहते थे। तात्पर्य यह है कि सिनेट को सविधान एक अनोखी स्थिति (unique position) प्रदान करता है। इस अद्वितीय स्थिति के अलावे सिनेट की शक्तियाँ भी अपार तथा असीमित हैं। द्वितीय सदन का महत्त्व तथा उसकी शक्ति प्रतिनिधि सभा को पृष्ठभूमि (Background) में फँक देते हैं। उच्च सदन द्वारा निम्न सदन आच्छादित (Overshadowed) हो जाता है तथा सिनेट ही सावजनिक धारण का केन्द्र बन जाता है। फलस्वरूप, प्रतिनिधि-सभा की ओर किसी का ध्यान ही नहीं जाता। लोग उसे भूल जाते हैं।

सारांश

प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या जनसंख्या के आधार पर निर्धारित होती है। निर्वाचन-प्रक्रिया राष्ट्रीय द्वारा निश्चित होती है। मतदाताओं तथा प्रत्याशियों की योग्यताएँ निश्चित हैं, सदस्यों का निर्वाचन दो वर्षों के लिए होता है।

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को स्पीकर कहा जाता है। प्रारम्भ में उसकी शक्तियाँ बहुत व्यापक थीं। उनके संशोधनों के द्वारा उनकी शक्तियों को घटानकर उसे निश्चिन्त बना दिया गया। वह बहुमत दल का नेता होता है। “एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष” का सिद्धांत अमेरिका में लागू नहीं होता है।

प्रतिनिधि-सभा को विधायी तथा अधिधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं। परन्तु वह एक कमजोर सदन है। उसकी कमजोरी के अनेक कारण हैं, जैसे—अल्प कार्य-विधि, आकार एवं कार्य-विधि के नियम, प्रतिनिधियों की कोटि, अप्रभावी विधायी शक्तियाँ, कार्यपालिका पर नहीं के बराबर नियन्त्रण तथा सिनेट की स्थिति का अप्रभावी होना।

प्रश्न

- 1 Discuss the composition and functions of the House of Representatives in the U S A (P U 1956 A (Hons))

(अमरीकी प्रतिनिधि-सभा के गठन तथा कार्यों का वर्णन करें।)

- 2 "The greatest of all the differences between the British and American constitutional practices lies in the widely different measures of authority enjoyed by the House of Commons and House of Representatives" Examine

(“ब्रिटिश तथा अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था में सबसे महत्त्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश लोक सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि-सभा की शक्तियों में अन्तर है।” इस कथन की समीक्षा करें।)

- 3 How is the Speaker of the House of Representatives elected? Describe his powers and functions (P U 1961 A, R U '63 A (Hons))

(प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन किस प्रकार होता है? उसके अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन करें।)

- 4 Compare the position, powers and functions of the Speakers in England, India and U S A (All U '56)

(अमेरिका भारत तथा इंग्लैंड के स्पीकर के अधिकारों कृत्यों तथा स्थितियों का तुलनात्मक वर्णन करें।)

- 5 "Instead of losing his political parties on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political Examine this statement with reference to the powers and position of the Speaker of the House of Representatives

(“अध्यक्ष-पद ग्रहण करने पर दलगत भावना छोड़ने के बजाय वह अधिक दलीय बन जाता है।” अमरीकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष के सम्बन्ध में इस कथन की विवेचना करें।)

- 6 If you were offered a seat in the American Congress, would you chose the House of Representatives or the Senate? Give reasons for your answer (B U 1961 A)

(यदि आपको अमरीकी कांग्रेस का सदस्य बनाया जाय तो आप किस सदन की सदस्यता पसन्द करेंगे?)

"The Committees serve as the lubricants of the legislative machine and keep it from becoming clogged —Munro.

११

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका विधायी प्रक्रिया और समिति व्यवस्था (National Legislature Legislative Procedure and Committee System)

विधायी प्रक्रिया—विधेयको के प्रकार, ब्रिटिश तथा अमरीकी प्रक्रिया में तुलना, समिति पद्धति, कांग्रेस की समितियाँ।

१ विधायी प्रक्रिया

(Legislative Procedure)

विधेयकों के प्रकार —विधि निर्माण की प्रक्रिया पर विचार करने से पूर्व हम विधेयको के प्रकार पर दो शब्द बट्टेगे। कभी कभी विधेयको (Bills) तथा संयुक्त प्रस्तावों (Joint resolutions) को लोग एक ही समझ लेते हैं। लेकिन, दोनों में अंतर है—गर गीए। विधेयक कानून का रूप पाने के लिए सदन में प्रस्तावित किये जाते हैं, जिनका प्रभाव स्थायी होत है, लेकिन, संयुक्त प्रस्ताव का विषय अथवा उद्देश्य सकुचित होता है और वे छोटे ही समय के लिए प्रभावी रहते हैं, अथवा, विधेयक और संयुक्त प्रस्ताव की एक ही प्रक्रिया होती है तथा दोनों एक-सी ही हालत में प्रभावी होते हैं। स्वयं विधेयक भी कई प्रकार के होते हैं जिनमें दो प्रमुख हैं—सावजनिक विधेयक (Public Bills) और प्राइवेट विधेयक (Private Bills)। वे विधेयक, जो अत्यंत महत्वपूर्ण होते हैं और जिनमें शासन की नीति का बृहत् आयोजन तथा दिग्दर्शन निहित होता है, सावजनिक विधेयक कहलाते हैं, और वे विधेयक, जिनमें प्राइवेट मामले निहित होते हैं, प्राइवेट विधेयक कहलाते हैं। विधेयको के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि सभी विधेयक कांग्रेस के सदस्यों द्वारा ही पुर स्थापित होते हैं, ब्रिटेन के असदृश सावजनिक विधेयकों को शासन का नेतृत्व प्राप्त नहीं होता।

(1) प्रथम वाचन पुर स्थापना —संघातिव रूप से, सिनेट अथवा प्रतिनिधि सभा में सदन के सदस्यों द्वारा विधेयको की पुर स्थापना होती है, मंत्रिमण्डल का उनमें कोई हाथ नहीं होता। लेकिन, वास्तव में यह पूर्णतः सत्य नहीं है। कांग्रेस के सदस्य केवल माध्यम का काम करते हैं। सभी विधेयक किसी कांग्रेसी सदस्य के नाम पर ही पुर स्थापित होते हैं, लेकिन, वास्तव में अधिकतर विधेयक राष्ट्रपति या किसी नायपालिका विभाग या किसी स्वतंत्र एजेंसी या प्रभावपूर्ण वर्गों की ओर से प्रस्तावित किये जाते हैं। जो सदस्य किसी विधेयक का पुर स्थापक

बनना स्वीकार करता है, वह विधेयक के प्रति अपने नाम से या तो सदन के बलक की मेज पर रखे बक्स (Hopper) में डाल देता है अथवा सिनेट के सचिव की मेज पर रखे बक्स में डाल देता है। उक्त विधेयक पर तुरंत नम्बर दिया जाता है और छात्राकार अगली सुबह सदस्यों को बांट दिया जाता है। यहाँ विधेयक का प्रथम प्रश्न (First Stage) समाप्त हो जाता है। इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading) कहते हैं।

(ii) समिति-प्रक्रम — प्रथम वाचन के पश्चात् समिति प्रक्रम प्रारम्भ होता है। विधेयक की विषय वस्तु तथा प्रकृति के अनुसार उसे उचित (Appropriate) समिति को सुपुद किया जाता है। यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में यह विचार उत्पन्न हो जाय कि उसे किस समिति को सुपुद किया जाय तो इसका निणय सदन का अध्यक्ष करता है। अध्यक्ष का निणय प्रायः अंतिम ही होता है, लेकिन उसके निणय के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है। समिति यह निणय देती है कि उक्त विधेयक की आवश्यकता है या नहीं। यदि वह उसे अनावश्यक समझती है तो उसपर विचार नहीं करती और उसे नत्थो में डाल देती है, जहाँ उसकी हत्या हो जाती है। इस स्थिति में ५० से ६० प्रतिशत विधेयक समाप्त हो जाते हैं। आवश्यक तथा लाभप्रद विधेयकों पर समिति विस्तारपूर्वक विचार करती है तथा उसके विविध खण्डों को उपसमितियों के पास विचारार्थ भेजती है। कभी कभी सावजनिक सुनवाई (Public hearing) भी होती है। पक्ष-विपक्ष में तक प्रस्तुत किये जाते हैं। आवश्यकता पडने पर समिति दौरा भी कर सकती है। अतः में, समिति अधिशासी सम्मेलन (Executive Session) अथवा बन्द कमरे का सम्मेलन करती है और अपना निणय देती है। समिति बहुमत द्वारा निम्नलिखित मार्गों में से किसी भी मार्ग का अनुसरण कर सकती है।

(१) समिति विधेयक को सम्बन्धित सदन में पास करने की सिफारिश के साथ भेज सकती है।

(२) समिति विधेयक को कतिपय सप्ताहों के साथ पास करने की सिफारिश कर सकती है।

(३) समिति विधेयक को अस्वीकृत कर उसकी पुनरचना कर सकती है या एक नया विधेयक ही प्रस्तुत कर सकती है।

(४) समिति उक्त विधेयक को अस्वीकृत कर सकती है और विरोधी सिफारिशों के साथ उसे लौटा सकती है।

(५) समिति सदन से विधेयक रद्द करने की सिफारिश कर सकती है।

समिति विधेयक को सदन में भेज देती है। तत्पश्चात्, विधेयकों को विषय वस्तु के अनुसार उपयुक्त सूचियों (Calendars) में रखा जाता है। सूचियाँ तीन प्रकार की होती हैं —

(१) संघ-सूची (Union Calendar)

(iii) विधेयकों की सूची निधारण — ये सिर्फ वे विधेयक रखे जाते हैं जिनका सम्बन्ध 'संघ की स्थिति' (State of the Union) से रहता है। इन सावजनिक विधेयक का सम्बन्ध राजस्व से होता है अथवा किसी ऐसे दोषारोपण या अभियोग से जो शासन के विरुद्ध जाय।

(२) सदन की सूची (House Calendar) में समस्त अवितीय सावजनिक विधेयक (non money public bills) रखे जाते हैं, जिनका सम्व घन तो राजस्व से हो और न घन से । (३) समस्त सदन की सूची (Calendar of the Committees of the Whole House) में सभी प्राइवेट विधेयक रखे जाते हैं ।

(iv) द्वितीय वाचन —क्रम निर्धारण के पश्चात् विधेयको को सदन में विचारार्थ उपरिषत् किया जाता है । 'समस्त सदन की समिति' (Committee of the Whole House) उन पर विचार करती है । इस समिति के दो प्रकार होते हैं—एक सावजनिक विधेयको के लिए और दूसरा प्राइवेट विधेयकों के लिए । जब प्रतिनिधि सभा 'सम्पूर्ण सदन' का अध्यक्ष समापितत्व ग्रहण नहीं करता, दूसरा कोई सदस्य अध्यक्षता करता है । इसकी गण पूर्ति (Quorum) १०० होती है और इसमें मौखिक रूप से मत व्यक्त किया जाता है । यह स्थिति द्वितीय वाचन की स्थिति है ।

(v) तृतीय वाचन —द्वितीय वाचन के पश्चात् सदन तृतीय वाचन की आवश्यकता पर विचार करता है । सदन के बहुमत द्वारा निश्चित किया जाता है कि विधेयक का तीसरा पठन हो अथवा नहीं । तृतीय पठन का काय प्राय औपचारिक होता है क्योंकि उसमें केवल विधेयक का शीर्षक ही पढ़कर सुना दिया जाता है । तत्पश्चात्, सम्पूर्ण विधेयक पर मतदान होता है और बहुमत द्वारा उसे स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाना है । यदि विधेयक स्वीकृत हो जाता है तो सदन का अध्यक्ष उसपर हस्ताक्षर करता है, फिर उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है । दूसरे सदन में भी विधेयक को उन स्थितियों से गुजरना पड़ता है जिनसे उसे प्रथम सदन में गुजरना पड़ा था । तात्पर्य यह है कि दूसरे सदन में भी विधेयक का प्रथम पठन, समिति स्थिति, द्वितीय पठन तथा तृतीय पठन होते हैं । दूसरे सदन द्वारा भी स्वीकृत हो जाने पर अध्यक्ष हस्ताक्षर कर उसे प्रमाणित करता है । यदि दूसरा सदन विधेयक में कुछ संशोधन चाह तो संशोधन के साथ विधेयक को पुन प्रथम सदन में लौटा दिया जाता है । यदि संशोधन पर दोनों सदनों में सहमति न हो सके और मतभेद बना रहे तो एक सम्मेलन समिति (Conference Committee) के पास मतभेद को दूर करने के लिए उक्त विधेयक को भेजा जाता है । इस समिति में दोनों सदनों के सदस्य रहते हैं और इसके निणय को सामान्यतः मान लिया जाता है ।

(vi) राष्ट्रपति की स्वीकृति —जब कोई विधेयक कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत हो जाता है तब उसे राष्ट्रपति के पास स्वीकृत (Assent) के लिए भेजा जाता है । राष्ट्रपति निम्नलिखित मार्गों को धरना सकता है —

(क) वह उसपर हस्ताक्षर कर उसे कानून का रूप दे सकता है ।

(ख) बिना हस्ताक्षर के विधेयक को दस दिन के अन्दर उस सदन को लौटा सकता है जिसने उसको प्रारम्भ किया था । वह सदन को पुन विचार के लिए निवेदन कर सकता है । लेकिन दो-तिहाई बहुमत से कांग्रेस उन्हें पुन स्वीकृत कर दे तो विधेयक कानून बन जाता है । राष्ट्रपति के इस अधिकार को वेटो (veto) कहते हैं ।

(ग) राष्ट्रपति सदस्य रहने के उद्देश्य से विधेयक पर न तो हस्ताक्षर कर सकता है और न उसे लौटा ही सकता है । फलस्वरूप राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना भी वह कानून बन सकता है ।

(घ) अगर राष्ट्रपति विधेयक को न लौटाये और १० दिनों के अन्दर कांग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो जाय, तो वह विधेयक सदा के लिए समाप्त हो जाता है। इसे (Pocket Veto) कहते हैं।

अधिवेशन की समाप्ति के बाद सभी कानूनों, प्रस्तावों, सधियों, इत्यादि को संविधि-पुस्तिका (Statute Book) में संकलित कर दिया जाता है। राज्य सचिव (Secretary of State) विधियों को धारित करता है।

ब्रिटिश तथा अमरीकी प्रक्रिया में तुलना (Comparison between the British and American Procedures)

यद्यपि ब्रिटिश तथा अमरीकी विधि निर्माण की प्रक्रिया में पर्याप्त समानता दिखायी पड़ती है, फिर भी दोनों में अन्तर है —

(१) ब्रिटेन में विभिन्न विधेयकों को प्रकृत्या भिन्न भिन्न है, परंतु अमेरिका में इन विधेयकों की प्रक्रिया में कोई विशेष अन्तर नहीं है।

(२) इंग्लंड में साधारणतः कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयक पारित हो ही जाते हैं, लेकिन अमेरिका में कार्यपालिका द्वारा पुर स्थापित विधेयक काफ़ी मात्रा में कांग्रेस द्वारा अस्वीकृत भी होते हैं।

(३) अमेरिका में समितियों के अध्यक्षों का महत्त्वपूर्ण स्थान है, लेकिन ब्रिटेन में समिति अध्यक्षों को अपेक्षा मंत्रों का स्थान अधिक महत्त्वपूर्ण है।

(४) अमरीकी-प्रणाली का यह बहुत बड़ा दोष है, जिससे विधेयक पर विचार-विमर्श किये बिना ही उसे समिति के पास भेज दिया जाता है जबकि इंग्लंड में समिति के मुख विधेयकों के मुख्य सिद्धांत को स्वीकार किया जाता है।

(५) अमेरिका में सदस्य भाषण के कुछ भाग को सदन में स्वयं पढ़ते हैं और अधिकांश भाग को बिना बोले ही प्रकाशित करवा देते हैं लेकिन इंग्लंड में सासद सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते हैं।

समिति-पद्धति

(Committee System)

महत्त्व — प्राधुनिक युग में समितियों का महत्त्व अत्यधिक बढ़ गया है। प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में विधायिका सभाएँ बड़े आकार, विधि निर्माण की जटिलताओं, कार्यों की बाढ़ तथा समय की कमी के कारण विधि निर्माण के कार्य को विस्तारपूर्वक नहीं कर पाती हैं। अतः वे अधिकांश मामलों को समितियों को सौंप देती हैं जो सदन को उचित सलाह देती हैं। इंग्लंड तथा अमेरिका में समितियों ने बहुत बड़ा स्थान ले लिया है। विटसन ने ठीक ही इन्हें 'लघु विधान मण्डल' (Little Legislature) की संज्ञा दी थी। रीड (Read) ने समितियों को सदन की 'आँख, कान, हाथ तथा मस्तिष्क' की संज्ञा दी है। मुनरो ने भी उनके महत्त्व पर जोर देते हुए कहा है कि "समितियाँ विधायी यंत्र के उपस्थान (तेल) का काम करती हैं और उसकी जगह होने से बचाती हैं।"

कांग्रेस की समितियाँ

(Congressional Committees)

सरकार —संयुक्त राज्य में समिति-पद्धति ब्रिटिश शासन व्यवस्था की देन है। संविधान के प्रारम्भिक काल से ही समितियों के महत्त्व पर जोर दिया जाता है। इनकी संख्या में घटती-बढ़ती होती रही है। १९०४ ई० में प्रतिनिधि सभा में ६० और सिनेट में ६५ स्थायी समितियाँ थी, जबकि ट्रूमैन के शासन-काल में उसकी संख्या १०० हो गयी और आज सिनेट में उनकी संख्या ३० और प्रतिनिधि सभा ४० में है।

कांग्रेस के दोनो सदनों में अनेक प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) स्थायी समितियाँ—१९४८ ई० के विधायिका पुनर्गठन अधिनियम (Legislative Reorganisation Act) द्वारा स्थायी समिति की संख्या १९ निश्चित की गयी। ये अलग-अलग विषयों से सम्बन्धित हैं तथा इनकी सदस्य-संख्या १२ से ४५ तक है। इनकी स्थापना प्रत्येक कांग्रेस के आरम्भ में होती है। १९११ ई० के बाद इन समितियों का निर्माण सभा द्वारा होता है, न कि अध्यक्ष (Speaker) द्वारा। सभापति की नियुक्ति ज्येष्ठता (Seniority) के आधार पर होती है। प्रतिनिधि सभा की तरह सिनेट में भी १५ स्थायी समितियाँ हैं। उनकी सदस्य संख्या ३ से १३ तक है। केवल विनियोग समिति की सदस्य संख्या २१ है।

किसी विशेष विषय पर विचाराय प्रवर समितियों का निर्माण किया जाता है।

(२) प्रवर समितियाँ —कभी-कभी कांग्रेस के दोनों सदनों में सहमत नहीं हो पाती है। फलतः, गत्यवरोध (deadlock) पैदा हो जाता है। इस गत्यवरोध को दूर करने के लिए दोनो सदनों की एक मिली जुली समिति बनती है, जिसे सम्मेलन-समिति (Conference Committee) कहते हैं।

(३) सम्मेलन समितियाँ —यह समिति विचार विनिमय द्वारा सदनों के पृथक्-पृथक् दृष्टिकोणों के बीच समझौता कराती है।

(४) संयुक्त समितियाँ —कांग्रेस के दोनो सदनों की कुछ मिली जुली समितियाँ हैं जिन्हें संयुक्त समितियाँ (Joint Committees) कहते हैं। उदाहरणार्थ, कांग्रेस संगठन समिति, अणुशक्ति सम्बन्धी-समिति, आदि।

(५) सम्पूर्ण सदन समिति —कतिपय महत्त्वपूर्ण विषयों पर विचार करते समय कांग्रेस अपने को सम्पूर्ण सदन समिति के रूप में परिणत कर लेती है। इस समय स्पीकर नहीं, बल्कि उनके द्वारा नियुक्त दूसरा व्यक्ति सदन की अध्यक्षता करता है। इसकी गणपूर्ति (Quorum) १०० है।

समितियों का संगठन (Organisation of the Committees) —समिति के अध्यक्ष तथा सदनों का निर्वाचन सदन द्वारा होता है। लेकिन सदन का यह कार्य औपचारिक मात्र है। वस्तुतः, विभिन्न दलों की चुनाव समितियाँ अपने दल के सदस्यों का मनोनयन करती हैं। प्रत्येक दल की आनुपातिक प्रतिनिधित्व मिलता है। सदस्यों तथा अध्यक्षों का निर्वाचन

सामान्यतः ज्येष्ठता के नियम (Seniority Rule) के आधार पर होता है। समिति की कार्य-वाहियों से सम्बन्धित अधिकार समिति अध्यक्ष को प्राप्त है। कोई भी सदस्य दो से अधिक समितियों का सदस्य नहीं हो सकता है।

तुलनात्मक अध्ययन (Comparative Study)

(1) फ्रांस — अमेरिका तथा फ्रांस की समिति-व्यवस्थाओं में काफी साम्यता है। दोनों देशों में विधेयकों पर मौनिक विचार समितियों में होना है, समितियाँ विधेयकों के सिद्धांत और विवरण पर नियंत्रण रखती हैं तथा समिति वा अध्यक्ष सदन में विधेयक को प्रस्तावित करता है, मन्त्री नहीं। लेकिन दोनों पद्धतियों में अंतर भी है। फ्रांस की समितियाँ अमरीकी समितियों से अधिक शक्तिशाली हैं, क्योंकि विधेयक में प्रभावित सशोधन पर भी उनका नियंत्रण रहता है।

(11) ब्रिटेन — यद्यपि अमेरिका की तरह ब्रिटेन में भी समितियों का व्यापक प्रयोग किया जाता है, लेकिन दोनों देशों की समिति-व्यवस्थाओं में काफी अंतर है —

१ ब्रिटिश संसद की समितियों को विधायी अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। वे सिर्फ सहायक तथा परामर्शदात्री निकाय हैं। लेकिन अमेरिका में समितियाँ विधि-निर्माण को नियंत्रित करती तथा नेतृत्व प्रदान करती हैं। अतः उन्हें 'लघु विधानमण्डल (Little-Legislature)' कहा गया है।

२ अमेरिका में समितियों की संख्या अधिक और सदस्यों की संख्या कम है। फलतः, कल व्यो का दुहराव हो जाता है, लेकिन इंग्लैंड में ऐसी बात नहीं है।

३ अमेरिका में सावजनिक सुनवाई की व्यवस्था के कारण समितियों पर निहित स्वार्थों के प्रभावों का कुप्रभाव पड़ता है, लेकिन इंग्लैंड में समितियाँ निहित स्वार्थों के प्रभाव से मुक्त रहती हैं।

४ शक्ति की पृथक्ता के कारण अमेरिका में समितियों का नेतृत्व उनके समापति ही करते हैं, मन्त्री नहीं, लेकिन ब्रिटेन में समिति का नेतृत्व मन्त्री करता है।

५ ब्रिटेन में समितियाँ दक्ष नहीं होती हैं, लेकिन, अमेरिका में दक्ष होती हैं क्योंकि वे विशेषज्ञों का उपयोग करती हैं।

६ इंग्लैंड में मूल सिद्धांतों के स्वीकृत होने पर विधेयक समिति में भेजे जाते हैं, परन्तु अमेरिका में इसके पूर्व ही विधेयक समिति के पास भेज दिये जाते हैं।

७ अमेरिका में केवल बहुमत द्वारा माग होने पर समितियाँ सदन के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करती हैं, जबकि इंग्लैंड में सभी विधेयकों को सदन के समक्ष रखना पड़ता है।

सारांश

विधेयकों के दो मुख्य प्रकार हैं—सार्वजनिक विधेयक तथा प्राइवेट विधेयक। एक विधेयक को तीन चरणों को पार करना पड़ता है। अंत में, राष्ट्रपति की स्वीकृति मिलती है। अमेरिका में समितियों ने महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है। स्थायी समितियाँ, प्रवर-समितियाँ, सम्मेलन-समितियाँ, सयुक्त-समितियाँ तथा सम्पूर्ण सदन-समिति मुख्य समितियाँ हैं।

प्रश्न

- 1 Compare and contrast the procedure of law making in England with that of the United States of America Would you say that the most legislation in England is government sponsored ? (Agra U '54)
(अमरीकी तथा ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया का तुलनात्मक वर्णन करें। क्या इंग्लैंड में अधिकांश विधेयक सरकारी विधेयक होते हैं ?)
- 2 Discuss the various stages through which a finance Bill has to pass either in the British Parliament or in the Congress of the U S A
(ब्रिटिश ससद् या अमरीकी कांग्रेस के वित्त-विधेयक के विभिन्न प्रवर्तनों से गुजरने की प्रक्रिया का वर्णन कीजिये।)
- 3 Critically examine the nature, working and importance of committee system in the U S A
(अमेरिका में समिति-पद्धति के स्वरूप, कार्यकरण तथा विशेषताओं का वर्णन कीजिये।)
- 4 Compare and contrast the working of the committee system in the legislatures of Great Britain and the United States of America
(Agra U '55, R U 1963 A)
(ग्रेट-ब्रिटेन तथा अमेरिका के विधान मण्डल समिति-पद्धति के कार्य-करण का तुलनात्मक वर्णन करें।)
- 5 "The Committees serve as the lubricants of the legislative machine and keep it from becoming clogged" (Munro) Elucidate
(“समितियाँ विधान मण्डल रूपी मशीन में उपस्नेहन (तेल) का कार्य करती हैं और मशीन के पुंजों को बिगड़ने से बचाती हैं।” इस कथन की विवेचना करें।)
- 6 What is the constitutional and administrative importance of the Committees in the American legislature ? Give account of any one of them
(R U 1968 A)
(अमरीकी विधान मण्डल में समितियों की विधायी और शासकीय महत्ता क्या है ? उनमें से किसी एक का वर्णन करें।)

"Such a court, with such functions, is the most original the distinctly American contribution to Political Science to be found in the constitution. It is even more. It is the cement which has fixed the whole federal structure — Finer

१२

संघीय न्यायपालिका (Federal Judiciary)

- १ संघीय न्यायपालिका की आवश्यकता ।
- २ संघीय न्यायपालिका का संगठन— जिला न्यायालय, पुनर्विचारक-परिभ्रमण न्यायालय ।
- ३ सर्वोच्च न्यायालय— शक्ति, प्रतिष्ठा और संगठन, न्यायाधीशों की संख्या, न्यायाधीशों की नियुक्ति, न्यायाधीशों की योग्यताएँ, पदावधि तथा पदच्युति ।
- ४ सर्वोच्च न्यायालय का कार्यकरण ।
- ५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं कार्य—संवैधानिक उपबन्ध, मारम्भिक अधिकार क्षेत्र, पुनर्विचारक अधिकार क्षेत्र, न्यायिक पुनर्विलोकन, सविधान का संरक्षक तथा अभिभावक, अन्य अधिकार ।
- ६ मूल्यांकन ।
- ७ अन्य देशों के सर्वोच्च न्यायालय से तुलना— स्थिति, नियुक्ति पदच्युति, न्यायाधीशों की संख्या, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति, स्विस संघीय न्यायालय की शक्ति, सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति ।
- ८ न्यायालय की स्वतन्त्रता तथा उस पर प्रतिबन्ध—स्वतन्त्रता ।
- ९ प्रतिबन्ध— कांग्रेस का नियन्त्रण, नियुक्ति तथा अनुसमयन, न्यायालय के नियमों का प्रवर्तन ।
- १० न्यायिक पुनर्विलोकन—अर्थ, उत्पत्ति, न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रभाव, न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना, वर्तमान स्थिति ।

१ संघीय न्यायपालिका की आवश्यकता (Need for the Federal Judiciary)

हैमिल्टन ने कहा था कि राज्यमण्डल के अनुच्छेदों (Articles of Confederation) का सबसे बड़ा दोष "एक न्यायपालिका शक्ति का अभाव" (the want of judicial

power) था। यानी एक राष्ट्रीय न्यायपालिका की व्यवस्था नहीं थी तथा समस्त न्यायिक विवाद राज्यों के न्यायालयों द्वारा निबटाये जाते थे। राज्यों की न्यायिक व्यवस्था के पृथक् पृथक् होने के कारण प्रायः परस्पर विरोधी निर्णय दिये जाते थे। फलतः अनिश्चितता एवं अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी। संविधान निर्माता इस न्यायिक अस्तव्यस्तता के प्रति पूर्ण सजग थे। वे इसे दूर करना चाहते थे, जिसके लिए उन्होंने पूरे राष्ट्र के लिए एकरूप न्यायपालिका (Uniform Judicial) का निर्माण किया। अगर संविधान तथा इसकी विधियाँ और सधियाँ राष्ट्र के 'सर्वोच्च नियम' (Supreme Law) हैं, तो यह आवश्यक है कि किसी एक शक्ति द्वारा उनकी व्याख्या की जाय तथा उन्हें लागू किया जाय। इसके अतिरिक्त सघात्मक व्यवस्था में केन्द्र तथा राज्यों या राज्यों के बीच आपस में विवाद पैदा होने की सम्भावना रहती है। इन विचारों को दूर करने के लिए एक सर्वमान्य मध्यस्थ (umpire) की आवश्यकता होगी जो समस्त राज्यों एवं संघ के हितों से ऊपर हो और निष्पक्ष रूप से इनके झगड़ों को निबटाये। पुनः यह भी सोचा गया कि कांग्रेस या कार्यपालिका या अन्य अधिकारियों द्वारा संविधान के विभिन्न उपबन्धों के निर्वाचन से विभेद पैदा हो सकता है। अतः संविधान की व्यवस्था की अंतिम शक्ति एक सर्वोच्च न्यायपालिका के हाथों सौंपना आवश्यक समझा गया। अतः में, संविधान निर्माताओं का ध्यान इस ओर भी आकृष्ट हुआ कि विदेशी राष्ट्रों से स्थापित सम्बन्ध या सधियों के सिलसिले में विवाद पैदा हो सकता है, जिनका अंतिम निष्णय राष्ट्रीय सरकार ही कर सकता है, राज्य सरकारें नहीं। अतः राष्ट्रीय सरकार का एक अभिन्न अंग सर्वोच्च न्यायपालिका की बनाया गया। इस प्रकार अमरीकी संविधान में राष्ट्रीय न्यायपालिका का अभ्युदय हुआ जो शक्तियों के समन्वय तथा संतुलन और नागरिक राज्याधिक तथा सघीय अधिकारों का रक्षक भी। मुनरो के शब्दों में, "संविधान-निर्माताओं ने निश्चय किया कि संविधान तथा उसके अधीन बने धानूनों तथा नियमों को कार्यान्वित करने के लिए एक स्वतन्त्र तथा शक्तिशाली सघीय न्याय-व्यवस्था की स्थापना हो।"¹

२ सघीय न्यायपालिका का सगठन

(Composition of Federal Judiciary)

न्यायपालिका के सगठन में सम्बन्ध में मुख्यतः दो विरोधी विचारधाराएँ थीं। हैमिल्टन का विचार था कि एक सर्वोच्च-न्यायालय, जो राज्य-न्यायालयों की अपील सुने तथा संघ की सर्वोच्चता की रक्षा करे और विधियों का एकरूप निर्वाचन करे, की स्थापना की जाय। इससे

1 'The makers of the constitution decided, therefore, that there would be at least one co-ordinating tribunal, distinctively Federal Court, supreme, and independent of states' - Munro

विपरीत मेडिसन का कहना था कि राष्ट्रीय सरकार को निजी न्यायपालिका हो जो राज्य न्यायपालिका से अलग हो। दूसरे विचार को मायता दी गयी और संविधान के अनुच्छेद ३ में सघीय न्यायपालिका का उपबन्ध किया गया। इस धारा में कहा गया है कि "संयुक्त राज्य की न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा इन विभिन्न न्यायालयों में निहित होगी, जिनको कांग्रेस विधि द्वारा समय समय पर स्थापित करेगी।"¹ इस अनुच्छेद के अनुसार सघीय न्यायपालिका को सघीय न्यायपालिका तथा व्यवस्थापिका के समकक्ष रखा गया तथा सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना को 'आदेशित' (mandatory) बनाया गया और निम्न न्यायालयों की स्थापना का उत्तरदायित्व कांग्रेस की स्वेच्छा पर छोड़ दिया गया। तात्पर्य यह कि संविधान में केवल सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था को ही अनिवार्य बनाया गया, निम्न न्यायालयों की स्थापना संविधानतः आवश्यक नहीं है। कांग्रेस निम्न न्यायालयों का उत्पादन अथवा अंत कर सकती है, किंतु सर्वोच्च न्यायालय का नहीं। सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य निम्न न्यायालयों की स्थापना १७८१ ई० के न्यायपालिका अधिनियम (Judiciary Act of 1781) द्वारा हुई है। इसके बाद भी, समय समय पर इसके संगठन क्षेत्राधिकार आदि के सम्बन्ध में विधियाँ पारित होती रही हैं। वर्तमान काल में सघीय न्यायपालिका में तीन श्रेणियों के न्यायालय हैं, जो न्यायपालिका के संगठन को सीढीनुमा (Hierarchical) रूप देते हैं —

(क) शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है,

(ख) मध्य में पुनर्विचारक परिभ्रमण न्यायालय (Circuit Courts of Appeals) हैं, और

(ग) सबसे निम्न श्रेणी में जिला न्यायालय (District Courts) हैं।

पहले संक्षेप में हम दोनों निम्न श्रेणी के न्यायालयों के संगठन, अधिकार क्षेत्रों तथा कार्यों का अध्ययन करेंगे और अंत में विस्तारपूर्वक सर्वोच्च न्यायालय का।

जिला न्यायालय (District Courts) — यह सघीय न्यायालय का सबसे निम्नश्रेणी का न्यायालय है। समस्त देश को अनेक जिलों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक राज्य में एक जिला का होना अनिवार्य है। बड़े राज्यों में दो या अधिक जिले होते हैं। कभी कभी एक ही जिला कई राज्यों में टुकड़े को मिलाकर बनता है। प्रत्येक जिला में एक एक न्यायालय होता है। वर्तमान काल में जिला न्यायालयों की संख्या ८४ है। प्रत्येक जिला न्यायालय में कम-से कम एक न्यायाधीश होता है या कार्य की अधिकता के कारण अधिक न्यायाधीश (आजकल १६) भी हो सकते हैं। न्यायाधीशों की नियुक्ति एटोर्नी जनरल (Attorney General) की सलाह से राष्ट्रपति करता है परंतु उनकी नियुक्ति पर सिनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। १९५१ में १९७ न्यायाधीश थे। संयुक्त-राज्य की सिनेट विधियों के अंतर्गत अधिकतर दोबानों और फौजदारी अभिमोचकों में न्यायालयों में प्रारम्भ होते हैं। इनका अधिकार क्षेत्र केवल मौलिक है। अपील (Appeal)

1 "The judicial power of the United States shall be vested in Supreme Court and such inferior courts as the congress may from time to time ordain and establish — Art 3

के अभियोग इन न्यायालयों में नहीं आते हैं। यह समझना गलत है कि राज्य-न्यायालयों में अपील सुनी जा सकती है। हाँ, कभी कभी ऐसे अभियोग, जिनका प्रारम्भ किसी राज्य के 'याया-लयों में हुआ हो, जिला न्यायालयों में स्थानान्तरित (Transfer) कर दिया जाता है। मुकदमे प्रायः जिला न्यायालय में ही समाप्त हो जाया करते हैं, लेकिन उनके निर्णय के विरुद्ध सीधे सर्वोच्च न्यायालय में या सगत अपीलीय न्यायालयों में अपील की जा सकती है। सामान्यतः जिला न्यायालयों में एक ही न्यायाधीश अभियोग का निर्णय करता है, परंतु यदि किसी अभियोग में संघीय परिनिर्णयों की संप्रदानिकता को चुनौती दी जाय तो ऐसे अभियोग में तीन न्यायाधीशों द्वारा निर्णय आवश्यक हो जाता है।

पुनर्विचारक-परिभ्रमण न्यायालय (Circuit Courts of Appeals) — यह न्यायालय मध्यम श्रेणी का न्यायालय है जिसके ऊपर सर्वोच्च न्यायालय तथा नीचे जिला न्यायालय है। इसकी कुल संख्या दस है, अर्थात् सम्पूर्ण देश को दस क्षेत्रों (Circuits) में बाँटा गया है। इन सर्किट न्यायालयों की स्थापना का मुख्य उद्देश्य न्यायालयों के काय-भार को हल्का करना था। सर्वोच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को एक-एक सर्किट का भार सौंप दिया जाता है। प्रत्येक सर्किट-न्यायालय में तीन से लेकर छ सर्किट न्यायाधीश होते हैं। ऐसे न्यायाधीशों की संख्या ५० है। गणपूर्ति (Quorum) के लिए दो न्यायाधीशों की उपस्थिति आवश्यक है। कभी कभी जिला न्यायाधीश का भी सहयोग लिया जाता है। इन न्यायालयों का कोई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction) नहीं है, बल्कि इसका अधिकार-क्षेत्र मुख्यतः अपील के सम्बन्ध में है। इन न्यायालयों में जिला न्यायालयों तथा संघीय अभिकरणों (Agency) के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जाती है। ये न्यायालय अपील के अंतिम न्यायालय नहीं हैं। सर्वोच्च न्यायालय को उनके निर्णयों के पुनर्विलोकन का अधिकार है।

सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court) — इसका अध्ययन विस्तारपूर्वक नीचे है।

३ सर्वोच्च न्यायालय

(The Supreme Court)

शक्ति प्रतिष्ठा और संगठन — संयुक्त-राज्य की संघीय न्यायपालिका के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है। इसका निर्माण संविधान द्वारा अनिवार्य बताया गया है। कांग्रेस ने न्यायपालिका अधिनियम, १७८६ द्वारा इसे संगठित किया। प्रारम्भ में सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति और प्रतिष्ठा (Power and Prestige) नहीं के बराबर थी। यहाँ तक कि वॉशिंगटन न्यायाधीश पद के लिए छ योग्य व्यक्तियों को नहीं पा सका। प्रथम मुख्य न्यायाधीश जॉन है (John Hay) ने गयनर पद के पक्ष में त्याग-पत्र दे दिया था। लेकिन क्रमशः इसकी प्रतिष्ठा बढ़ने लगी और १६ वीं शताब्दी में विशेषकर मुख्य न्यायाधिपति माशल के काय काल में यह शक्तिशाली तथा गौरवपूर्ण संस्था बन गया। आज सावजनिक शक्ति के सर्वाधिक स्वतंत्र अभिकरण (Agency) के रूप में इसका विकास हुआ है। जैसा कि टॉटलोट ने कहा है, "यह ऐसी संस्था है जिसे सबसे कम समझा गया है और जिसे जनता सबसे अधिक रहस्यपूर्ण सड़क-भड़क में सजाया है तथा जिसकी रक्षा के लिए"

तम श्रेणी का नागरिक भी उठ खड़ा होगा।¹ हेमिल्टन ने कहा था कि राष्ट्रपति "समाज की तलवार को धारण करता है" (Hold the Sword of the Community) और कांग्रेस "वित्त को नियंत्रित करती है" (Commands the Purse), लेकिन सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों को मर्यादित करता है और सिर्फ कुछ प्रलेखों और विधियों के सहयोग से शासन को स्थायित्व प्रदान करता है। तात्पर्य यह है कि आज सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति तथा प्रतिष्ठा अत्यधिक बढ़ गयी है, यहाँ तक कि जजा को ही संविधान का निर्माता कहा जाने लगा है।

न्यायाधीशों की संख्या —सर्वोच्च न्यायालय के सगठन को निर्धारित करने का अधिकार कांग्रेस को दिया गया है। समय-समय पर न्यायाधीशों की संख्या में परिवर्तन होता रहा है। प्रारम्भ में इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा पाँच जज न्यायाधीश थे, लेकिन १८०१ ई० में इनकी संख्या घटाकर ५, १८०७ ई० में ७, १८२७ ई० में ९ और १८६३ ई० में बढ़ाकर १० कर दी गयी। फिर १८६६ ई० में घटाकर ७ कर दी गयी। पुनः १८६९ ई० में इसे ९ नियुक्त कर दिया गया जो संख्या वही तक चली आ रही है। अतः आजकल सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश और ८ सह न्यायाधीश हैं।

न्यायाधीशों की नियुक्ति —न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, किन्तु इन नियुक्तियों की पुष्टि सिनेट द्वारा आवश्यक है। सिनेट राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्ति को रद्द कर सकती है, जैसा कि १९३० ई० में जॉन पार्कर (John Parker) के मनानयन को रद्द कर दिया गया था। न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति न्यायालय के वर्गीय, धार्मिक तथा दलीय गठन को ध्यान में रखता है।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ —न्यायाधीशों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान चुप है। लेकिन, प्रायः उन व्यक्तियों को न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है जो स्याति प्राप्त वकील, कानून के प्राध्यापक, सावजनिक व्यक्ति तथा प्रशासकीय अधिकारियों के परामर्शदाता रह चुके होते हैं। डी० टॉकविले के शब्दों में, उनकी योग्यताओं को अच्छी तरह व्यक्त किया जा सकता है—“सघीय न्यायाधीश को न केवल अच्छे नागरिक, विद्वान तथा ईमानदार होना चाहिये, बल्कि राजनीतिज्ञ भी होना चाहिये। वे समय की गति से सुपरिचित हों और उन अवरोधों का सामना करने से शक्ति न हों, जिनको बश में किया जा सकता है और ऐसे लोगों को कुचलने में सुगती से काम न लें जो कानूनों के लिए आवश्यक सघीय सर्वोच्चता एवं कानून के पालन का विरोध करें। यदि सर्वोच्च न्यायालय में कभी बुरे नागरिक एवं नासमझ व्यक्ति आ जायँ तो सब में गृह-युद्ध अथवा अराजकता फैलने

1 'The most venerated if least understood of all our Political institutions the only one with a mystical halo conferred on it by the people and one with the lowest citizen knowing next to nothing about it will rise in wrath to protect if anyone threatens to do anything about it'—A B Tourteslot, *The Anatomy of American Politics*

अध्यक्ष है। नियम के पक्ष में मत देनेवाले किसी भी यायालय की नियम लिखने के लिए कड़ी बात कहता है। अब सभी यायालय सभी मुकदमों में काफी बर्बर रहते हैं। मुकदमों का नियम बर्बर से होता है, जेलर बर्बर के नियम के फरक कोई यायालय फिर मर (Dissenting Opinion) दे सकता है। यद्यपि फिर मर कर सकता है, फिर भी कभी-कभी न्याय के फलस्वरूप अन्याय पर दंडकी पहल ममाना पड़ता है और अब म, देश की विधियों के अभाव में कभी-कभी मर (United States Reports) में प्रकीर्णन किया जाता है जो संवैधानिक विषय के ऐतिहासिक लिखत तथा प्रमाण लिखित की अतिरिक्त होते हैं।

५. सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं शक्ति (Jurisdiction and Role of the Supreme Court)

संवैधानिक व्यवस्था—संघीय न्यायालय की अधिकार क्षेत्र में अब ऊँच ऐसे विधियों में शामिल हैं, जिसका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उल्लिखित (Implied) हैं। और समस्त विधियों पर राज्य के यायालयों का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के विषय में अलड्रिच ने कहा था—“इस न्यायालय की अधिकार क्षेत्र राज्य विधान एवं परम्परा द्वारा प्राप्त तथा सामान्य सिद्धांत (Duty) दोनों ही होते हैं, उन विधियों में जो इस संविधान, सर्वोच्च राज्य के कानूनों तथा संवैधानिक अधिकार क्षेत्र में उल्लिखित संघीय प्रतिनिधियों से संबंधित हैं, जब से ना तथा सांघिक अधिकार क्षेत्र संवैधानिक संघीय प्रतीति में, उन सब विधियों में जैसे संवैधानिक अधिकार क्षेत्र, संवैधानिक राज्य के क्षेत्रों में, वन सब विधियों के प्राथमिक विधियों में, विभिन्न राज्यों के न्यायिकों के प्राथमिक विधियों में तथा एक राज्य अथवा अनेक नगरिकों और विदेशी राज्यों तथा नगरिकों के प्राथमिक विधियों में, संघीय न्यायालयों की निर्णय करने का अधिकार होगा।”

उपर्युक्त बातें हैं—

(१) संविधान, विधियों से और संविधानों से उत्पन्न मुकदमों (Cases arising under the constitution, laws and treaties),

(२) राजदूतों, राजनीतिक अधिकारियों और वाणिज्य दूतों से उत्पन्न मुकदमों (Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls),

(३) नौसैनिक मुकदमों (Admiralty cases),

(४) ऐसे मुकदमों जिसमें संघीय राज्य अथवा कोई एक राज्य एक पक्ष के रूप में विगत रहें (Cases in which the United States or a state is a party),

(५) विभिन्न राज्यों के बीच विवाद (Controversies between citizens of different states)।

आवश्यक है। निर्णय के पक्ष में मत देनेवाले किसी भी यायाधीश को निर्णय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अतः सभी यायाधीश सभी मुकदमों में काफी चौकम रहते हैं। मुकदमों का निर्णय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निर्णय के विरुद्ध कोई यायाधीश भिन्न मत (Dissenting Opinion) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और अन्त में, देश की विधियों को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निर्णयों को 'संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' (United States Reports) में प्रकाशित किया जाता है जो संवैधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वर्तमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

५. सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं कार्य

(Jurisdiction and Role of the Supreme Court)

संवैधानिक उपबन्ध —संघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयों तक सीमित है, जिनका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उपलक्षित (Implied) हैं। शेष समस्त विषयों पर राज्य के न्यायालयों का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के विषय में अनुच्छेद ३ में कहा गया है—“इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एवं परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity) दोनों ही होंगे, उन स्थितियों में जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनों तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली संधियों के अनुसार उत्पन्न होंगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियों से सम्बन्धित मुकदमों, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नों में, उन सब स्थितियों में जहाँ संयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, संयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादों में, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिकों और विदेशी राज्यों तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों में, संघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।” उपरोक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्नलिखित मुकदमों आते हैं :—

(१) संविधान, विधियों से और संधियों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases arising under the constitution, laws and treaties),

(२) राजदूतों, राजनैतिक अधिकारियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls),

(३) नौविक मुकदमों (Admiralty cases),

(४) ऐस मुकदमों जिनमें संयुक्त राज्य अथवा कोई एक राज्य एक पक्ष के रूप में विवादग्रस्त है (Cases in which the United States or a state is a party)

(५) विभिन्न राज्यों के बीच विवाद (Controversies between citizens of different states)।

आवश्यक है। निर्णय के पक्ष में मत देनेवाले किसी भी 'यायाघीश को निणय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अतः सभी 'यायाघीश सभी मुकदमा में काफी चौकस रहते हैं। मुकदमे का निणय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निणय के विरुद्ध कोई 'यायाघीश भिन्न मत (Dissenting Opinion) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और अतः, देश को विधियों को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निणयों को 'सयुक्त राज्य रिपोर्ट' (United States Reports) में प्रकाशित किया जाता है जो सवधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वर्तमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं कार्य (Jurisdiction and Role of the Supreme Court)

संवैधानिक उपबन्ध —संघीय न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयों तक सीमित है, जिनका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उपलक्षित (Implied) हैं। शेष समस्त विषयों पर राज्य के न्यायालयों का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के विषय में अनुच्छेद ३ में कहा गया है—“इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एवं परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity) दोनों ही होंगे, उन स्थितियों में जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनों तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली संधियों के अनुसार उत्पन्न होगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियों से सम्बन्धित मुकदमों, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नों में, उन सब स्थितियों में जहाँ संयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, संयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादों में, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिकों और विदेशी राज्यों तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों में, संघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।” उपर्युक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निम्नलिखित मुकदमों आते हैं :—

- (१) संविधान, विधियों से और संधियों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases arising under the constitution, laws and treaties),
- (२) राजदूतों, राजनीतिक अधिकारियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls),
- (३) नाविक मुकदमों (Admiralty cases),
- (४) ऐसे मुकदमों जिनमें संयुक्त-राज्य अथवा कोई एक राज्य एक पक्ष के रूप में विवादग्रस्त है (Cases in which the United States or a state is a party),
- (५) विभिन्न राज्यों के बीच विवाद (Controversies between citizens of different states)।

आवश्यक है। निणय के पक्ष में मत देनेवाले किसी भी 'यायाघोश को निणय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अतः सभी 'यायाघोश सभी मुकदमों में काफी चौकस रहते हैं। मुकदमों का निर्णय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निणय के विरुद्ध कोई 'यायाघोश भिन्न मत (Dissenting Opinion) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी सभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और अतः देश की विधियों को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निणयों को 'संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' (United States Reports) में प्रकाशित किया जाता है जो संवैधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वर्तमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं कार्य (Jurisdiction and Role of the Supreme Court)

संवैधानिक व्यवस्था — संघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयों तक सीमित है, जिनका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उपलक्षित (Implied) हैं। शेष समस्त विषयों पर राज्य के न्यायालयों का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के विषय में अनुच्छेद ३ में कहा गया है—“इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एवं परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity) दोनों ही होंगे, उन स्थितियों में जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनों तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली संधियों के अनुसार उत्पन्न होंगी। राजदूतों, काउन्सिलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियों से सम्बन्धित मुकदमों, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नों में, उन सब स्थितियों में जहाँ संयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, संयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादों में, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिकों और विदेशी राज्यों तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों में, संघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।” उपरोक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निम्नलिखित मुकदमों आते हैं :—

(१) संविधान, विधियों से और संधियों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases arising under the constitution, laws and treaties),

(२) राजदूतों, राजनोतिव अधिकारियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित मुकदमों (Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls),

(३) नाविक मुकदमों (Admiralty cases),

(४) ऐसे मुकदमों जिनमें संयुक्त राज्य अथवा कोई एक राज्य एक पक्ष के रूप में विवादग्रस्त है (Cases in which the United States or a state is a party),

(५) विभिन्न राज्यों के बीच विवाद (Controversies between citizens of different states)।

सुविधा के दृष्टिकोण से सर्वोच्च न्यायपालिका के अधिकार-क्षेत्र तथा कार्यों का अध्ययन निम्नलिखित शीपकी के अ तहत किया जा सकता है :—

- (क) प्रारम्भिक अथवा मौलिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction),
- (ख) पुनर्विचारक क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction),
- (ग) न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार (Power of Judicial Review),
- (घ) संविधान तथा नागरिक अधिकारों का संरक्षक तथा अभिरक्षक (Custodian and guardian of the constitution) एवं
- (ङ) अन्य अधिकार (Miscellaneous powers)।

(क) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र — संविधान सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र देता है। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार-क्षेत्र अनन्य (exclusive) नहीं है। यद्यपि कांग्रेस इस अधिकार क्षेत्र को घटा बड़ा नहीं सकती है, फिर भी इ ही विषयो पर वह दूसरे न्यायालय को अधिकार प्रदान कर सकती है। संविधान दो विषयो पर सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र प्रदान करता है —

(१) ऐसे मामले जिनका सम्बन्ध राजदूतों, वाणिज्य दूतों अथवा अन्य प्रकार के विदेशी राज्यों के प्रतिनिधियों से हो। आधुनिक युग में ऐसे झगड़े राष्ट्रीय न्यायालय में कम उठाने जाते हैं, क्योंकि ये अंतर्राष्ट्रीय विधि तथा प्रथाओं के अ तहत आते हैं, तथा

(२) ऐसे मामले जिनमें एक पक्ष संयुक्त राज्य संघ में सम्मिलित कोई राज्य हो अर्थात्, ऐसे झगड़े जिनमें दो से अधिक राज्य शामिल हों, संयुक्त राज्य ने किसी राज्य पर मुकदमा किया हो या एक से अधिक राज्यों ने संयुक्त राज्य पर मुकदमा किया हो।

(ख) पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र — अमेरिकी संविधान के अनुसार प्रारम्भिक क्षेत्र के विषयो को छोड़कर अन्य सभी विषयो पर सर्वोच्च न्यायालय का अपील अधिकार-क्षेत्र होगा। लेकिन कांग्रेस इस अधिकार क्षेत्र में परिवर्तन ला सकती है, उसे घटा या बड़ा सकती है। इस अधिकार के अ तहत सर्वोच्च न्यायालय, राज्य न्यायालय तथा निम्न संघीय न्यायालय के विरुद्ध अपील सुनता है। वह उत्प्रेषण के समावेश (Writ of Certiorari) द्वारा राज्य के न्यायालयों से ऐसे सभी मामलों को अपने समक्ष विचारार्थ भेजवा सकता है, जिसमें संविधान की किसी व्यवस्था या संधि की व्याख्या का प्रश्न निहित हो। राज्य न्यायालयों से अपील की सुनवाई तभी होती है, जब राज्य के उच्च न्यायालय ने संघ के किसी कानून या संधि के विरुद्ध निर्णय दिया हो या संघीय विधि तथा संधि के प्रतिफल किसी राज्य विधि को बाँध घोषित किया हो। निम्न संघीय न्यायालयों के विरुद्ध अपील तभी सुनी जाती है जब उनके द्वारा राज्य विधि इस आधार पर अबाध घोषित कर दी गयी हो कि उसमें संविधान, कानून या संधि का उल्लंघन हो रहा है। १९३६ ई० में यह नियम बना दिया गया कि असांख्यानिकता के आरोप पर सर्वोच्च न्यायालय सिर्फ ३००० डॉलर से अधिक क्षतिग्रस्त मामले को ही अपील सुनेगी। इस प्रकार अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय केवल सावधानिक महत्त्व के प्रश्नों से सम्बन्धित अपीलों ही सुन

सकता है, लेकिन भारत का सर्वोच्च न्यायालय सर्वैधानिक मामलों के अतिरिक्त दोबानो तथा फौजदारी मामलों की भी अपीलें सुनता है।

(ग) न्यायिक पुनर्विलोकन —संयुक्त-राज्य के सर्वोच्च न्यायालय का सबसे महत्वपूर्ण अधिकार न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार है। इस अधिकार के अंतर्गत सर्वोच्च न्यायालय सधोय कांग्रेस तथा राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा बनायी गयी विधियों की सर्वैधानिकता पर विचार करता है तथा उन्हें बध या अवैध घोषित करता है। इस वैधता या निषेध दो कसोटियों के आधार पर होता है—प्रथम, राज्य विधानमण्डल की संविधान के अनुसार उस कानून विशेष की निमित्त करने का अधिकार है या नहीं। द्वितीय, कानून विधि की उचित प्रक्रिया (due process of law) द्वारा बनाया गया है या नहीं। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस शक्ति का व्यापक प्रयोग किया है तथा संविधान को परिवर्तित कर दिया है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भी सीमित अंश में न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त है।

(घ) संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक —संयुक्त राज्य का सर्वोच्च-न्यायालय अमरीकी जनता के अधिकारों, स्वतन्त्रताओं तथा संविधान का संरक्षक एवं सधोय व्यवस्था का अभिभावक है। वह निर्देश, आदेश, परमादेश, लेख, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा, उत्प्रेषण, हरयादि द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों तथा सर्वैधानिक ढाँचे की रक्षा करता है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय भी नागरिक अधिकारों का संरक्षक तथा संविधान का अभिभावक है।

(ङ) अन्य अधिकार —सर्वोच्च न्यायालय बड़े छोटे कार्यों की भी करता है। उसे अनेक प्रशासकीय कार्यों को करना पड़ता है। न्यायालय के निम्नकोटि के कर्मचारियों, जैसे—किरानो स देश-वाहक, स्टेनोग्राफर आदि की नियुक्ति न्यायालय स्वयं करता है। न्यायालय दोबानो तथा फौजदारी कार्य विधियों का निर्देशन करता है। सर्वोच्च न्यायालय का एक अथ महत्वपूर्ण कार्य अपनी आज्ञाओं को लागू करना है। आदेश (writs) के माध्यम से इस कार्य को किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि उसे परामर्श देने का अधिकार नहीं है, जो अधिकतर भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है। सर्वोच्च-न्यायालय ने संविधान के विकास में सहयोग भी दिया है। उसे 'अविच्छिन्न सावधानिक सम्मेलन' (Continuous Constitutional Convention) की सत्ता दी जाती है।

६ मूल्यांकन

(Evaluation)

प्रारम्भ में सर्वोच्च न्यायालय एक निश्चित निष्कर्ष था। लेकिन आज यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण तथा शक्तिशाली संस्था बन गया है। परिस्थिति के अनुसार परिवर्तन तथा आधुनिकीकरण सर्वोच्च न्यायालय की सबसे बड़ी विशेषता है। हर्किन ने सर्वोच्च न्यायालय के विषय में कहा है कि "यह अनेक बातों में अमरीकी राजनीतिक पद्धति में सर्वाधिक शक्तिशाली तत्त्व तथा विश्व में सबसे बड़ा न्यायिक संगठन है।" सुनरो का कथन है कि 'अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति इतनी अधिक है, जितनी दुनिया के और किसी न्यायालय ने बहुत ही कम प्रयोग किया है।' फाइनर ने सर्वोच्च न्यायालय को संविधान

में राजनीति शास्त्र की दी गयी एक सबसे मौलिक और सबसे अमरीकीपन ली हुई देन कहा है। यह वह सिमेंट है जिसने समस्त संघीय ढाँचे को दृढ़ता से जोड़ रखा है।¹

७ अन्य देशों के सर्वोच्च न्यायालयों से तुलना

(Comparison with the Supreme Courts of other countries)

प्रत्येक सगठित समाज के लिए न्यायालय आवश्यक है, लेकिन शासन के स्वरूप, राजनीतिक सिद्धांत तथा विचारधाराएँ, सामाजिक तथा आर्थिक सम्बन्ध, परम्पराओं तथा प्रथाओं के अनुसार उनके सगठन तथा कार्यों में विभिन्नता आ जाती है। उत्पत्ति का एक ही स्रोत होने के बावजूद ब्रिटिश न्यायालय अमरीकी न्यायालयों से सगठन तथा कार्यों में बहुत भिन्न है। फ्रांस, स्विटजरलैण्ड तथा सोवियत रूस के न्यायालय और अधिक भिन्न हैं। अतः अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना अन्य सर्वोच्च न्यायालयों से अनुशुक्त न होगी।

स्थिति —संयुक्त-राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालय का एक शृंखलाबद्ध सूत्र है, जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय, मध्य में दोरा न्यायालय तथा निम्न स्तर पर जिला न्यायालय हैं। लेकिन स्विटजरलैंड में संघीय स्तर पर एक ही न्यायालय है जिसे संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) कहते हैं, सोवियत रूस में अमेरिका की तरह सोवियत न्यायिक सगठन के शीर्ष पर अवस्थित सर्वोच्च न्यायालय है, जिनके नीचे अनेक न्यायालय हैं। भारत में पूरे देश के लिए एक न्यायपालिका सगठित है, जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है तथा अमेरिका के विपरीत राज्यों के न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीनस्थ हैं।

नियुक्ति —अमेरिका में न्यायाधीश सिनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा असीमित काल या 'सदाचरण काल' (Good Behaviour) के लिए नियुक्त किये जाते हैं। सोवियत सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। भारत में न्यायाधीशों का नियुक्ति अमेरिका की तरह राष्ट्रपति द्वारा ६५ वर्ष की उम्र तक के लिए होती है, लेकिन उसे द्वितीय सदन की सहमति की आवश्यकता नहीं, सिर्फ अन्य न्यायाधीशों से वह परामर्श लेता है। स्विस फेडरल ट्रिब्यूनल के न्यायाधीश रूस की तरह स्विससंघीय सभा द्वारा ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं।

पदच्युति —संयुक्त राज्य में न्यायाधीश कांग्रेस द्वारा महाभियोग धलाकर पदच्युत किये जा सकते हैं, जबकि सोवियत सभ में किसी न्यायाधीश को उसके विरुद्ध महा न्यायवादी (Procurator General) के निश्चित तथा सर्वोच्च सोवियत के प्रेसिडियम की स्वीकृति से दण्ड अपराधों के लिए मुकदमा चलाकर पदच्युत किया जा सकता है। भारत में अमेरिका की तरह ससद के सदनों के निवेदन पर राष्ट्रपति न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकता है।

1 "Such a court with such functions is the most original, the distinctively American contribution to Political Science to be found in the constitution. It is even more. It is the cement which has fixed the whole federal structure

न्यायाधीशों की संख्या — किसी भी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निश्चित नहीं की गयी है। राष्ट्रीय विधायिकाएँ उनमें परिवर्तन ला सकती हैं। इसलिए न्यायालयों की संख्या संख्या में कोई तुलना नहीं है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय में सिर्फ ९ न्यायाधीश हैं, जबकि स्विस फेडरल ट्रिब्यूनल में २६ न्यायाधीश और १२ उप-न्यायाधीश, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय में ८ न्यायाधीश तथा सोवियत सर्वोच्च न्यायालय में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, अनेक न्यायाधीश (वर्तमान समय में ६८), सहायक न्यायाधीश तथा अनेक जन निर्धारित (People's Assessors) हैं। जन निर्धारकों तथा महा न्यायाधीशों को व्यवस्था सोवियत न्यायालय की निजी विशेषता है। वहाँ सर्वोच्च न्यायालय को ५ मण्डलों (Collegiums) में बाँट दिया गया है, लेकिन अमेरिका में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है।

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति — जहाँ तक सर्वोच्च न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र तथा शक्ति का प्रश्न है विद्वानों ने पृथक्-पृथक् भारतीय तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालयों को सबसे शक्तिशाली न्यायालय बतलाया है। हस्किन ने अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को 'विश्व का सबसे बड़ा न्यायिक सागठन' तथा मुन्रो ने 'विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली न्यायालय' कहा है। दूसरी ओर, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के बारे में श्री सीतलवादा (Setalvad) का विचार है कि इसका अधिकार क्षेत्र विश्व के अन्य किसी भी न्यायालय से अधिक व्यापक है। इस कथन में कुछ सत्यता है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को अपीलीय अधिकार संविधान द्वारा नहीं, बल्कि कांग्रेस द्वारा दिया गया है, जबकि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का अपीलीय अधिकार संविधान प्रदत्त है। फिर भारत के सभी न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीन हैं, लेकिन अमेरिका में राज्य-न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीन नहीं हैं। लेकिन सच पूछा जाय तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय भारतीय सर्वोच्च न्यायालय से अधिक शक्तिशाली है। उसके प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र तथा न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार इतने व्यापक हैं कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय उनको छू नहीं सकता, क्योंकि उनकी इन शक्तियों को विधायिका की शक्ति द्वारा सीमित कर दिया गया है। अर्थात्, विधायिका के समक्ष भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को शक्ति उतनी दृढ़ नहीं है जितनी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की।

स्विस राष्ट्रीय न्यायालय की शक्ति — अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और स्विस राष्ट्रीय न्यायालय के बीच भी कभी-कभी तुलना की जाती है। दोनों न्यायालयों में महान् अंतर है। रचना सागठन, क्षेत्राधिकार तथा प्रतिष्ठा की दृष्टि से दोनों में पर्याप्त भिन्नता है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय स्विस राष्ट्रीय न्यायालय से बहुत ज्यादा महत्वपूर्ण है। स्विस सर्वोच्च न्यायालय को अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के सदस्य न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। अमेरिका में शक्ति पृथक्करण सिद्धांत के अन्तर्गत जाने के कारण न्यायपालिका विधायिका से पृथक् एवं स्वतंत्र संस्था है, लेकिन स्विट्जरलैंड में अधिकार-पृथक्करण सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गयी है जिसके फलस्वरूप फेडरल ट्रिब्यूनल (Federal Tribunal) को राष्ट्रीय सभा के अधीन रहकर अपने कार्यों का सम्पादन करना पड़ता है। लेकिन कई अर्थों में स्विस राष्ट्रीय न्यायालय को ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं हैं, जैसे—कतिपय प्रशासनिक अधिकार तथा दीवानी और फौजदारी सम्बन्धी कानून बनाने का अधिकार, फिर भी हम रेपॉर्ट के कथन से पृथक् सहमत हैं—'अपने मर्यादित अधिकार के

कारण स्विस संघीय न्यायालय की वह स्थिति, वह प्रतिष्ठा नहीं है जो अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की है।¹

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति —जहाँ तक सोवियत सर्वोच्च न्यायालय से तुलना का प्रश्न है, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में उसका महत्त्व नहीं के बराबर है। यह ठीक है कि उसे प्रारम्भिक (Original), पुनर्विचारक (Appellate) तथा अधीक्षण सम्बन्धी (Supervisory) अधिकार प्राप्त हैं तथा इन्हीं के पारस्परिक झगडों का भी निणय यही करता है, लेकिन अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त सविधान के निर्वाचन तथा विधियों को घोषित करने के अधिकार प्राप्त नहीं हैं। सविधान के निर्वाचन का कार्य सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम (Presidium) को सौंप दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय का काम केवल परामर्श देना है। वह अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के सदृश नागरिकों के मूल अधिकारों का संरक्षक नहीं है और न तो एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष शक्ति ही।

८ न्यायालय की स्वतन्त्रता तथा उसपर प्रतिबन्ध (Independence of Judiciary and its limitation)

स्वतन्त्रता (Independence) —सविधान निर्माताओं ने न्यायपालिका को स्वतंत्र एवं निष्पक्ष बनाने के उद्देश्य से सविधान में कई उपबन्धों की व्यवस्था की, जिनमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(१) कार्य काल —न्यायाधीशों के कार्य काल पर किसी प्रकार की सीमा नहीं लगायी गयी है। वे 'सदाचरण काल' (Good behaviour) तक अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। इस व्यवस्था के फलस्वरूप न्यायाधीश सुरक्षित तथा स्वतंत्र महसूस करते हैं। राष्ट्रपतियों ने इस व्यवस्था का सदा आदर किया है, लेकिन, कभी कभी उन्होंने इसका पालन नहीं किया है। १८०२ ई० में जेफर्सन (Jefferson) की अध्यक्षता काल में २६ नये न्यायाधीश पदों को समाप्त कर दिया गया, क्योंकि वे फेडरलिस्ट (Federalist) थे। बाद के दिनों में निम्न न्यायालयों को समाप्त किया गया है या न्यायाधीशों की संख्या घटा दी गयी है, लेकिन, इस बात का ब्याल रखा गया है कि पदच्युत न्यायाधीश न्यायपालिका संगठन के अंदर ही किसी अच्छे पद को प्राप्त करें।

(११) वेतन, भत्ता आदि —न्यायाधीशों को पर्याप्त वेतन भत्ता मिलता है तथा अन्य सुविधाएँ भी। उनके वेतन-भत्ते इत्यादि को कार्य काल में घटाया नहीं जा सकता है।

(१११) महाभियोग —न्यायाधीशों का पद काफी सुरक्षित है। वे अपने पद से त्याग पत्र देकर या मृत्यु के बाद ही हट सकते हैं, यद्यपि उन्हें हटाने के लिए महाभियोग का प्रयोग

1 "The Federal Tribunal has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court. To endow it with right of disavowing federal statutes would there be to impose on a much weaker court a much heavier burden than that under which the American Judiciary sometimes seems to be staggering today."

किया जा सकता है। ऑग और रे (Ogg and Ray) १ रहा है कि "सब या राज्य का कोई भी पदाधिकारी सघोय न्यायाधीशों, जो अयोग्य या असमर्थ भी क्यों न हों, से अधिक सुरक्षित नहीं हैं।"¹

(iv) शक्तियाँ — न्यायालयों की स्वतन्त्रता का मुख्य आधार उनकी अपार शक्ति है। संविधान में उसे पचास शक्तियाँ दी गयी हैं और विचारों के फलस्वरूप उसने अनेक अधिकारों का अपना लिया है। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति सबसे प्रमुख है। इन अधिकारों द्वारा वह पाप पालिका तथा विधायिका को नियंत्रित करता है जबकि इसकी शक्तियाँ विरोध के अधीन नहीं हैं। इसके नियमों को अपो नही की जा सकती, इसके सम्बन्धों को महासम्मेलन की कठिन प्रक्रिया के अतिरिक्त टूटाया नहीं जा सकता, इसपर जनता का कोई नियंत्रण नहीं है। मुख्य न्यायाधीशपति स्टोन (Stone) ने कहा है कि न्यायाधीशों पर नियंत्रण उनका अपना "नियंत्रण का ज्ञान" (Sense of Restraint) है। इन सब कारणों के सम्मिलित प्रभाव ने न्यायपालिका को राष्ट्रीय सरकार का एक स्वतन्त्र अभिहरण बना दिया है।

प्रतिबन्ध (Limitations)

न्यायपालिका पर कतिपय प्रतिबन्ध भी हैं —

(1) कांग्रेस का नियंत्रण — न्यायालय के संगठन पर कांग्रेस का पूर्ण नियंत्रण है। सघोय न्यायालयों की स्थापना, न्यायाधीशों की संख्या, उनका वेतन, न्यायालय का क्षेत्राधिकार, आदि कांग्रेस द्वारा निर्धारित किया जाता है। कांग्रेस किसी न्यायालय को समाप्त कर सकती है, उसके क्षेत्राधिकार को घटा सकती है तथा न्यायाधीशों की संख्या में कमी बेशी कर सकती है। दलीय उद्देश्य से ही कांग्रेस ने १८०१ ई० में सघोय न्यायाधीशों की संख्या को बढ़ा दिया, फिर १८०२ ई० में उन्हें समाप्त कर दिया। १८६१ में नौरा न्यायालय का सृजन किया तथा १९११ ई० में अनेक दौरा न्यायालयों का समाप्त कर दिया गया।

(ii) नियुक्ति तथा अनुसमर्थन — न्यायालय राजनीति के प्रभाव से बचता नहीं है। संविधान निर्माताओं ने न्यायाधीशों की नियुक्ति को दलीय स्वायत्त से ऊपर रखने के लिए इसे राष्ट्रपति तथा सीनेट में मयुक्त रूप से निहित किया, लेकिन, राजनीतिक दलों के उदय के साथ दल के आधार पर न्यायाधीशों की नियुक्ति होने लगी। सीनेटोरियल कटसी (Senatorial Courts) के विकास ने सीनेट के सदस्यों को न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में काफी अधिकार दे दिया है। महासम्मेलन के सम्बन्ध में भी कांग्रेस मुख्यतः राजनीतिक उद्देश्यों से प्रभावित होती है।

(iii) न्यायालय के निर्णयों का प्रवर्तन — न्यायालयों को कई अर्थ में कार्यपालिका पर निर्भर होना पड़ता है। कार्यपालिका ही उन्हें अधिकार सुरक्षित लाकर देती है। विशेषकर न्यायालय के निर्णयों को लागू करने में उसे कार्यपालिका पर निर्भर होना पड़ता है। अगर कोई

1 "In general, no officer federal or state is more secured in the position than is a federal judge even if he is incompetent or infirmed — Ogg and Ray

शक्तिशाली व्यक्ति या समूह उसकी आज्ञा को न माने और इस स्थिति में राष्ट्रपति सहयोग न दे तो न्यायालय निस्सहाय हो जायगा और उसकी आज्ञाएँ बेकार हो जायगी। १८३१-३२ ई० में राष्ट्रपति जबसन दे असहयोग के फलस्वरूप जाजिया विरोधी-मारतीयों (Cherokee-Indians) के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के नियम को नहीं मानने में सफल रहा।

६ न्यायिक पुनर्विलोकन

(Judicial Review)

अर्थ —सविधानवाद (Constitutionalism) को अमरीकी सविधान निर्माताओं की बड़ी मौलिक देणें हैं। उनमें यहाँ हम दो से सम्बन्धित हैं—(१) नियन्त्रण और सतुला का सिद्धांत (Principle of Checks and Balance) तथा (२) सविधान की सर्वोच्चता। सर्वोच्च न्यायालय को सविधान द्वारा एक महत्त्वपूर्ण षाय सोपा गया कि वह विधायिका तथा कायपालिका को नियन्त्रित करे। चूँकि सविधान सर्वोपरि है, इसलिए वे सविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तगत ही काय करें और सर्वोच्च न्यायालय यह देखे कि वे सविधान का उल्लंघन तो नहीं कर रहे हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय को 'सविधान का संरक्षक तथा अभिभावक' (Custodian and Guardian of the Constitution) बना दिया गया। इन अधिकार के अन्तगत यदि किसी राज्य के विधान मण्डल द्वारा निर्मित कोई कानून, सघोय कानून, सघोय सविधान अथवा मधुवत राज्य द्वारा की गयी किसी सधि के प्रतिकूल हो तो सघोय न्यायाधिकार उसे अवैध घोषित कर सकते हैं। इसी प्रकार यदि सघोय कांग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण करे जो सविधान के प्रतिकूल है या कायपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो सविधान के उपबन्धों का उल्लंघन करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उस विधि या आदेश को अवैध घोषित करता है। न्यायालय के इसी अधिकार को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार कहते हैं। डिमौक ने नायिक पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दों में दी है—“न्यायिक पुनर्विलोकन विधानपालिका द्वारा निर्मित कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यों से सम्बन्धित अपने समक्ष आये मुकद्दमों में न्यायालय द्वारा परीक्षण को कहते हैं, जिसके अन्तर्गत वे निर्धारित करते हैं कि वे कानून या कार्य सविधान द्वारा प्रतिबन्धित हैं या नहीं अथवा सविधान द्वारा पदत अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं या नहीं।”¹ यहाँ यह स्मरण रखना चाहिये कि नायिक पुनर्विलोकन का अधिकार सिर्फ सर्वोच्च न्यायालय को ही प्राप्त नहीं है, बल्कि अन्य निम्नसघोय न्यायालयों को भी दिया गया है।

उत्पत्ति —सविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है जो सघोय न्यायापालिका को स्पष्टतः नायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान करता हो, लेकिन इसकी उत्पत्ति का स्रोत सविधान

1 'Judicial Review in the examination by the courts in case actually before them, of legislative statutes and executive or administrative acts to determine whether or not they are prohibited by a written constitution or are in excess of powers granted by it'

के उपबन्धों में निहित मिनता है तथा संविधान निर्माताओं की इच्छा से प्रकट होता है। संविधान राष्ट्रीय सर्वोच्चता (National Supremacy) के सिद्धांत को मायता देता है जिसके अनुसार राष्ट्रीय संविधान, के विरोध अथ किसी भी विधि या कानून को वैधक मायता नहीं दी जायगी। संविधान की धारा ६, एण्ड ८ में कहा गया है कि "संविधान और इसके अंतर्गत निर्मित संयुक्त राज्य की समस्त विधियाँ तथा संयुक्त राज्य की ओर से की गयी या की जानेवाली समस्त विधियाँ इस देश की सर्वोच्च विधियाँ होंगी और प्रत्येक राज्य में न्यायाधीश उन्हें मानने के लिए बाध्य होंगे उनसे अलग राज्य के संविधान या विधियों को नहीं।"¹ संविधान के उपबन्धों के अतिरिक्त संविधान निर्माताओं तथा विधि वेत्ताओं ने भी संघीय न्यायालय की इस शक्ति का समर्थन किया है। हैमिल्टन ने 'फेडरलिस्ट' में स्पष्ट शब्दों में कहा है कि विधि का निर्वाचन न्यायालयों का मुख्य और विशेष कर्तव्य है। चियड भी 'सर्वोच्च न्यायालय और संविधान' (The Supreme Court and the Constitution) में फिनाडेल्फिया-सम्मेलन के प्रतिनिधियों के विचारों का विश्लेषण करने के बाद इसी निष्कर्ष पर पहुँचता है। मुत्स्य न्यायाधीश माशल इस सिद्धांत के सबसे बड़े समर्थक तथा प्रतिपादक हो गये हैं। उन्होंने न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धांत का केवल प्रतिपादन ही नहीं किया, बल्कि उसे अमरीकी न्याय व्यवस्था की एक अचल तथा अटल पम्परा बना दिया। उन्होंने १८०३ ई० में प्रसिद्ध मार्बरी बना म मैडिसन (Marbury Vs Madison) नामक मुकदमे का निणय देते हुए बताया कि संविधान समस्त देश की सर्वोच्च विधि है और न्यायाधीशों का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वे उसी के अनुरूप निणय दें। जब कभी कांग्रेस द्वारा पारित कोई अधिनियम या संविधान देश की सर्वोच्च विधि अर्थात् संविधान के विरुद्ध हो तो न्यायालय का यह स्पष्ट कर्तव्य हो जाता है कि वह संविधान को प्रथम स्थान दें।

न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रभाव (Effects of Judicial Review)

न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति एक साधारण शक्ति नहीं है, बल्कि अमेरिका के राजनीतिक जीवन पर इसका पर्याप्त सार्वधानिक प्रभाव पड़ा। सर्वोच्च न्यायालय अमरीकी सार्वधानिक पद्धति का संरक्षक ही नहीं, बल्कि, इसने संविधान को परिवर्तित किया है तथा समय के अनुसार उसे नयी दिशा भी प्रदान की है। इस शक्ति द्वारा ही सर्वोच्च न्यायालय ने राज्य के विधान मण्डलों द्वारा निर्मित ३०० कानूनों और संघीय कांग्रेस द्वारा निर्मित ४८० कानूनों को अवैध घोषित किया है। इस शक्ति के आधार पर ही सर्वोच्च न्यायालयों ने न्यायिक सर्वोच्चता (Judicial Supremacy) के सिद्धांत को अधिष्ठित किया है। १४ वें संशोधन के अंतर्गत कानून ही उचित प्रक्रिया (Due Process of Law) उपबन्ध की व्याख्या इसने इस तरह की कि प्री० कौरचिन

1 The constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made, or which shall be made under the authority of the United States be the *Supreme Law of the Land* and the Judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding"

के शब्दों में, "राज्य के कानून को निषिद्ध करने को इसे स्वविवेक शक्ति मिल गयी।"¹ इस प्रकार न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार ने कांग्रेस और राज्य विधानमंडलों की तुलना में सर्वोच्च न्यायालय को दृढ़ बनाया। इस अधिकार का द्वितीय सर्वैधानिक प्रभाव यह था कि राज्य की तुलना में संघ की स्थिति दृढ़ हो गयी। मैकूलोक बनाम मेरीलैंड १८१६ ई० (Mc Culloch Vs Maryland) में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस को राज्य-विधान के विरुद्ध वेंक की स्थापना करने का अधिकार प्रदान किया, यद्यपि संविधान में कांग्रेस को ऐसा कोई स्पष्ट अधिकार प्राप्त नहीं है। गिब्यन्स बनाम ऑगडन, १८२४ ई० (Gibbons Vs Ogden) में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस को नियमित करने का पूरा अधिकार दिया। ब्राउन बनाम मेरीलैंड (Brown Vs Maryland) १८२७ ई० के निर्णय द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने वैदेशिक व्यापार को संचालित करने का अधिकार राष्ट्रीय सरकार को दिया। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने व्यापार, वाणिज्य और वित्त के क्षेत्र में राष्ट्रीय सरकार के हाथ को बहुत दृढ़ बना दिया। है। इसके साथ साथ न्यायिक पुनर्विलोकन ने राज्य के अधिकार की रक्षा करने में भी सहायता प्रदान की है। ड्रेड स्कॉट बनाम सेनफोर्ड १८५७ ई० (Dred Scott Vs Sanford) में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के कानून को अवैध घोषित किया और मिसौरी राज्य के अधिकार की रक्षा की। न्यायिक पुनर्विलोकन का व्यापक प्रभाव राज्य के 'पुलिस अधिकार' (Police-Powers) पर भी पड़ा। राज्य के इस अधिकार के अंतर्गत सार्वजनिक सुरक्षा जन-कल्याण, स्वास्थ्य, नैतिकता, आदि सामाजिक विषय आते हैं। इनके सम्बंध में सर्वोच्च-न्यायालय ने एक-रूप नीति नहीं अपनायी। मुन्न बनाम इल्लिन्वायस १८७७ ई० (Munn Vs Illinois) में उसने इल्लिवायस राज्य की विधि को वैध घोषित किया और लौचनर बनाम न्यूयार्क १६०५ ई० (Lochner Vs Newyork) में काम के समय को प्रतिदिन दस घंटे सीमित कर देने के कानून को अवैध करार दिया। सामाजिक विधायन क्षेत्र में संघीय सरकार के अधिकार की भी न्यायिक पुनर्विलोकन ने प्रभावित किया है और यहाँ भी सर्वोच्च न्यायालय का दृष्टिकोण सदा एक समान नहीं रहा है। एक ओर तो उसने कांग्रेस को कर लगाने तथा वाणिज्य को नियमित करने की पूरी छूट दी और दूसरी ओर कई सामाजिक तथा आर्थिक विधियों को रद्द कर दिया। हैमर बनाम डेजाहर्ट १६१८ ई० (Hammer Vs Dagenhart) में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के एक कानून को अवैध घोषित किया जिसके द्वारा उसने बच्चों के श्रम से उत्पादित वस्तुओं को वाणिज्य से निष्काशित करने की चेष्टा की। फिर, १९२२ ई० में बंली बनाम ड्रक्सले फर्नीचर कम्पनी (Bailey Vs Drexel Furniture Company) नामक मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने बच्चों के श्रम को उन्मूलित करने के कांग्रेस के प्रयास को विफल किया। सामाजिक आर्थिक विधायन को विफल करने के सर्वोच्च न्यायालय की प्रवृत्ति १९३३-१९३६ ई० में शीप पर पहुँच गयी, जब उसने आर्थिक सावकट को दूर करने के उद्देश्य से निर्मित १३ कानून को अवैध घोषित किया, जिनमें राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्जीवन अधिनियम (National Industrial Recovery Act) और कृषि समन्वय अधिनियम (Agricultural

1 'The court's interpretation of the 'Due process of Law' clause in the fourteenth Amendment today confers upon the court a practically discretionary veto power upon every state legislation'

Adjustment Act) प्रमुख थे। सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्विभोजन के अधिकार के विरुद्ध आंदोलन उठ खड़ा हुआ। लेकिन १९३३ ई० के बाद सर्वोच्च न्यायालय के रुत में महान परिवर्तन हुआ और उसने उदार दृष्टिकोण अपनाया।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनर्विभोजन के अधिकार के कायकरण के विवरण से उसकी महत्ता स्पष्ट हो जाती है। न्यायाधीशों ने केवल संविधान की आत्मा तथा भाषा का ही निर्वाचन नहीं किया है, बल्कि उहाने नीतियों का भी निर्धारण किया है। उ होने संविधान में क्रांतिकारी परिवर्तन लाया है तथा उसे नयी दिशा प्रदान की है। अब उन्हें 'संविधान का नया निर्माता' (New makers of the Constitution) कहा गया है। जस्टिस ह्यूज ने ठीक ही कहा है कि "अमेरिकन जनता संविधान के अधीन अग्रगण्य रहती है। संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते हैं।" जस्टिस फ्रैंक फर्टर ने तो यहाँ तक कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय संविधान है।"²

न्यायिक पुनर्विभोजन की आलोचना (Criticism of Judicial Review)

संघीय न्यायालय के न्यायिक पुनर्विभोजन के विपक्ष में अनेक तर्क दिये जाते हैं —

उचित कार्यों से दुराच — कुछ आलोचकों का कहना है कि न्यायिक पुनर्विभोजन अधिकार के चलते सर्वोच्च न्यायालय अपने मौलिक कार्यों को करना भूल गया है। वह विवादों का निबटारा नहीं करता है बल्कि उसका मुख्य काम सामाजिक तथा राजनीतिक नीतियों के निर्धारण में हाथ घंटाना हो गया है। उसने विधानमालिका के कार्यों को अपना लिया है जिसके चलते जनता की प्रतिनिधि सभा जनता की इच्छा को स्वतन्त्र रूप से व्यक्त नहीं कर सकती है। वह जनता की सामान्य इच्छा (General will) को विधि के रूप में स्वतन्त्रतापूर्वक अभिव्यक्त नहीं कर सकती है। उसके कार्यों से कार्यपालिका ने हथिया लिया है जो प्रजा तन्त्रात्मक व्यवस्था का स्वस्थ भिन्न नहीं है। ब्रोगान (Brogan) ने ठीक ही कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय कार्यपालिका तथा विधानपालिका के कार्यों को एक 'तृतीय' सदन के रूप में नियमित करने लगा है।"³

(ii) सकीर्ण न्यायाधीश — न्यायाधीशों की दलीय विचारधाराओं से ऊपर रहना चाहिए। उन्हें सदा सचेत रहना चाहिए कि उनका ध्येयगत या सामाजिक तथा राजनीतिक दृष्टिकोण न्याय सम्बन्धी विषयों को प्रभावित न करे। उन्हें निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र होना चाहिए और जहाँ तक सम्भव हो संश्लेष दृष्टिकोण से अपनाना चाहिए। लेकिन अमेरिका के न्यायाधीशों के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उनकी नियुक्ति दल विशेष के आधार पर होती है तथा उनके

1 We are under a constitution but the constitution is what the judges say it is
—Justice Hughes

2 'The Supreme Court is the constitution'
—Frankfurter

3 'It is only if we regard the Supreme Court as a political body a third Chamber regulating the act of the executive and legislature in the light of special principles entrusted to its care that its authority is understandable'

—Brogan

निर्णय विशेष राजनीतिक तथा सामाजिक विचारधाराओं से प्रभावित होते हैं। अतः सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय कभी उदार होता, तो कभी सखीय, कभी सघ के पक्ष में, तो कभी राज्य के। वी० गेल्स का कहना है कि "न्यायाधीशों के विचार उसी प्रकार परिवर्तनशील हैं। जिस प्रकार की नकली सिल्क के रंग परिवर्तनशील होते हैं। वे राजनीतिक धूप के कारण शीघ्र बदल जाते हैं।"¹

(ii) मकारात्मक राज्य के विरुद्ध — बहुत से आलोचकों का मत है कि न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रणाली आधुनिक, सामाजिक तथा आर्थिक दशाओं के लिए अनुपयुक्त है। 'याया-धीश प्रायः सर्वसम्पन्न वर्ग के होते हैं। वे निहित स्वार्थों का संरक्षण करते हैं। फलतः प्रगतिशील तथा लोकतन्त्रात्मक विरोधियों का विरोध करते हैं। इससे सकारात्मक राज्य का विकास नहीं हो पाता। स्नॉस्की ने इस आलोचना का जोरदार समर्थन किया है।"²

(iv) असावधान तथा अनुत्तरदायी कांग्रेस — सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनर्विलोकन के आधार पर कांग्रेस-सदस्यों द्वारा कड़े परिश्रम के बाद पारित विधि को नष्ट कर देता है। फलतः जनता के प्रतिनिधियों के प्रयास का कोई साकार फल नहीं निकल पाता। अतः कानून-निर्माण के सम्बन्ध में सावधानी नहीं बरतते तथा वे अपने उत्तरदायित्व को महसूस नहीं करते। फिर वे निश्चित रूप से आने वाले राजनीतिक लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल हो जाते हैं।

(v) कृत्रिम तथा शिथिल कांग्रेस — अतः, न्यायिक पुनर्विलोकन के कारण देश का योजनाबद्ध विकास नहीं हो पाता है तथा राजनीतिज्ञ अपने लक्ष्य को निश्चित नहीं कर पाते हैं। फलतः उनके कार्य में एक प्रकार की कृत्रिमता एवं शिथिलता आ जाती है। वे व्यापक सुधार योजना लागू नहीं कर पाते हैं, केवल साधारण परिवर्तनों से उन्हें सन्तोष करना पड़ता है।

पक्ष में तर्क — यदि एक ओर न्यायिक पुनर्विलोकन की कठोर आलोचना की गयी है तो दूसरी ओर उसका जोरदार समर्थन भी किया गया है —

(1) सविधान का संरक्षक — प्रजातन्त्रात्मक राज्य में एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष न्यायपालिका का होना आवश्यक है जो सविधान का संरक्षण कर सके। अमरीकी सविधान में इस तरह के स्वतंत्र तथा निष्पक्ष अधिकारी की आवश्यकता को विशेष रूप से महसूस किया गया है। अधिकार प्रयुक्करण, सघ तथा राज्यों के बीच अधिकार विभाजन एवं नागरिक स्वतंत्रता से सम्बन्धित उपबन्धों को लागू करने के लिए न्यायिक पुनर्विलोकन के साधन से सुसज्जित न्यायपालिका अमेरिका के राजनीतिक जीवन के लिए अत्यावश्यक है। सर्वोच्च न्यायालय को 'सविधान का अभिभावक तथा संरक्षक' (Guardian and Custodian of the Constitution) कहना अनुचित नहीं होगा।

1 'Judicial opinions are like changeable silks, which vary their colour as they help up in political sunshine'

2 "A positive state in a word cannot depend upon a procedure so cumbersome as the combination of judicial review and the American process of constitutional amendment"

(ii) सघ तथा राज्यों पर नियंत्रण — न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था आवश्यक हो गयी है, क्योंकि सघ तथा राज्यों को एक दूसरे से रक्षा आवश्यक है। यदि सघ तथा राज्यों को नियंत्रित न किया जाय तो सघीय व्यवस्था को खतरा पहुँचने का भय है।

(iii) संविधान का विकास — यायिक पुनर्विलोकन के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के विकास में सहयोग पहुँचाया है। संशोधन की प्रक्रिया इतनी जटिल है कि साधारणतः उसके द्वारा संविधान में परिवर्तन करना असंभव कठिन है। अतः इस कार्य के लिए अग्र साधनों को अपनाया गया है। यायिक पुनर्विलोकन इन साधनों में सर्व-प्रमुख है, जिसके द्वारा समय और आवश्यकता के अनुसार यायपूर्ण परिवर्तन लाया गया है। सच पूछा जाय तो, जैसा कि डूबी ने कहा है, “सामान्यतः सर्वोच्च न्यायालय निर्वाचन के निर्णय का ही अनुसरण करता है।” अतः यह कहना गलत है कि यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था अप्रजातान्त्रिक तथा प्रतिश्रियावादी है।

वर्तमान स्थिति — वर्तमानकाल में यायिक पुनर्विलोकन की स्थिति में काफी परिवर्तन हो गया है। प्रारम्भ में यायाधीशों की प्रवृत्ति प्रतिक्रियावादी थी। विधायिका के क्षेत्र में वे हस्तक्षेप करने के आदी हो गये थे, लेकिन, आजकल प्रवृत्ति यह है कि कांग्रेस के विधान क्षेत्र में कम-से कम हस्तक्षेप किया जाय। अतः, विधान के क्षेत्र में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के नेतृत्व को स्वीकार कर लिया है और यायाधीश जगलस की राय में यायिक सर्वोच्चता की स्थिति अब समाप्त हो गयी है।¹

सारांश

संविधान तथा उसके अधीन बने कानूनों तथा नियमों को कार्यान्वित करने के लिये एक स्वतंत्र न्यायपालिका अत्यन्त आवश्यक है।

अमेरिका में न्यायपालिका का संगठन सीढ़ीनुमा है।

सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति और प्रतिष्ठा बहुत ऊँची है। न्यायाधीशों की संख्या घटती-बढ़ती रहती है। उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। यायाधीशों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान चुप है। उन्हें महाभियोग की पद्धति से पदच्युत किया जा सकता है।

मुकदमों का निर्णय बहुमत से होता है।

सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ विषयों तक सीमित है, जिनका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उपलक्षित हैं। उसके अधिकार-क्षेत्र को निम्नलिखित भागों में बाटा जा सकता है (i) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र (ii) पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र, (iii) यायिक पुनर्विलोकन, (iv) संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक और (v) अग्र अधिकार। प्रारम्भ में सर्वोच्च न्यायालय एक निरुक्त निकाय था। लेकिन आज यह सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिशाली संस्था बन गया है।

1 No matter whether the constitution follows the flag or not the Supreme Court follows the election
—Dooby

2 The period of judicial supremacy was not to last long by the middle of the 20th century the pendulum had swung again This time legislative power overshadowed the other branches
—Justice Douglas

सर्वोच्च न्यायालय को स्वतंत्र पक्ष निष्पक्ष बनाने के उद्देश्य से संविधान में कई उपबंधों को व्यवस्था की गई। न्यायाधीशों के कार्य-काल पर किसी प्रकार की सीमा नहीं लगायी गयी। न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते पूर्व निर्दिष्ट हैं। सिर्फ महाभियोग की जटिल प्रक्रिया द्वारा ही उन्हें पदच्युत किया जा सकता है। न्यायालय की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। पर न्यायालय पर कतिपय प्रतिबन्ध भी हैं, जैसे कांग्रेस का नियंत्रण, नियुक्ति तथा अनुसमर्थन और न्यायालय के निर्णयों का प्रवर्तन।

सर्वोच्च न्यायालय के सघीय सरकार की विधियों या आदेशों को अवैध घोषित करने की शक्ति को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार कहते हैं। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति एक असाधारण शक्ति है। अमेरिका के राजनीतिक जीवन पर इसका काफी प्रभाव पड़ा है। इसके विपक्ष में तर्क देते हुए कहा गया है कि इसके कारण न्यायालय अपने कार्यों को करना भूल गया है वह विधायिका के कार्यों में हस्तक्षेप करता है, न्यायाधीशों का सकीर्ण दृष्टिकोण संविधान को प्रभावित करता है, यह प्रणाली आधुनिक, सामाजिक तथा आर्थिक दशाओं के लिए अनुपयुक्त है, और यह प्रणाली कांग्रेस को असावधान, अनुसरदायी कृत्रिम तथा शिथिल बना देती है। पक्ष में तर्क देते हुए कहा गया है कि यह सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का संरक्षक बनाता है, सघ तथा राज्यों को एक-दूसरे से रक्षा करता है और संविधान के विकास में योग देता है।

प्रश्न

- 1 Discuss the composition and powers of the Supreme Court of the U S A How far it is correct to say that it has established itself as the third legislative chamber of the Congress ?

(अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें। यह कहना कहाँ तक ठीक है कि यह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया है ?)

- 2 "The Judiciary is the cement which has fixed the federal structure" Comment

(न्यायपालिका वह सीमेंट है जिसने सघीय व्यवस्था को ढट बनाये रखा है।" व्याख्या करें।)

- 3 How do the composition and powers of the Supreme Court of the U S A differ from the Supreme Court of India ?

(P U '74 S, B U '54, '56 A, All U '55)

(अमरीकी तथा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कृत्यों में क्या अन्तर है ?)

- 4 Examine the differences in the organisation and powers of the Supreme Court of the U S A and the U S S R (P U '54 A, '56 A)

(अमरीकी तथा रूसी संविधान के गठन तथा कार्यों में क्या अन्तर है ?)

- 5 What do you understand by Judicial Review ? How far does it exist in the U S A and Switzerland ?

(न्यायिक पुनर्विलोकन से आप क्या समझते हैं ? अमेरिका तथा स्विट्जरलैण्ड में यह कहाँ तक उपलब्ध है ?)

- 6 Illustrate how the power of Judicial Review has expanded the constitution of the U S A (B U '57 A)

(किस प्रकार न्यायिक पुनर्विलोकन ने अमरीकी संविधान का विस्तार किया है ? स्पष्ट करें।)

- 7 "The American constitution lives by judicial respiration" Examine

("अमरीकी संविधान न्यायिक पुनर्विलोकन से गतिशील है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

- 8 Compare the case for and against the Judicial Review of the legislation with special reference to the experience of the U S A
(P U '54 A, '56 S)
(न्यायिक पुनर्विलोकन द्वारा विधेयन के पक्ष-विपक्ष में तर्क उपस्थित करें, विशेषकर अमरीकी व्यवस्था के प्रसंग में।)
- 9 Discuss the Working of the Judicial Review in the U S A with special reference to its political and constitutional effects
(अमेरिका में न्यायिक पुनर्विलोकन के कार्यकरण की चर्चा करें और इसके राजनीतिक तथा संवैधानिक प्रभावों का उल्लेख करें।)
- 10 Discuss the nature and working of Judicial Review in the United States
What is the basis of its origin ? (B U 1961 (Hons))
(संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रकृति तथा कार्यकरण का वर्णन कीजिये। उसकी उत्पत्ति कैसे हुई ?)
- 11 Explain the statement that while in England the legislature is supreme, in the U S A it is the constitution which is supreme How is the American constitution safeguarded against legislative encroachment ?
(Agra U 1948)
(इंग्लैंड में विधानमण्डल सर्वोच्च है, परन्तु अमेरिका में संविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिये। यह भी बतलाइये कि किस प्रकार अमरीकी संविधान की रक्षा विधानमण्डल के वैधानिक आघात से हुई है।)
- 12 "It is not what the legislature desires, but what the courts regarded as Judicially permissible that in the end becomes law " (Pound) Examine this statement
(“जिन बातों को विधानमण्डल चाहते, वे नहीं बल्कि जिन्हें न्यायालय वैधानिक बतलाते हैं, वे ही अन्त में कानून का रूप ग्रहण करती हैं।” इस कथन की विवेचना करें।)
- 13 Give an account of the organisation and functions of the Supreme Court of the U S A and examine the part played by it in the working of the American constitution
(Raj U 1950, Agra U 1958, '50, All U 1950, P U 1961 A, B U 1961 S, R U 1963 A (Hons))
(अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें और अमरीकी संविधान में उसका महत्त्व बतायें।)
- 14 "The Supreme Court by exercising its powers of Judicial Review has become, in fact a third chamber in the United States " Discuss
(“न्यायिक पुनर्विलोकन के प्रयोग द्वारा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय वस्तुतः तृतीय सदन बन गया।” कैसे ?)
- 15 Describe the distinctive features of the Judicial system in the U S A
(B U 1961 A)
(संयुक्त राज्य अमेरिका की न्याय व्यवस्थाओं की विशेषताओं का वर्णन करें।)

- 16 Describe the composition, powers and functions of the Supreme Court of U S A
(Ravishankar Univ B A (Pre), 1965)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के संगठन, अधिकारों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।)
- 17 In the light of the American experience form an estimate of the Judicial Review of legislation
(Vikram U B A (Part II), '64)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के अनुभव के आधार पर विधेयकों की न्यायिक समीक्षा का मूल्यांकन करें।)
- 18 What is the importance of the judiciary in a federal constitution ? Your answer should be based on the working of the Supreme Court of America
(Vikram U, B A (Part II), '62)
(संघीय संविधानों में न्यायालय का क्या महत्त्व है ? अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के आधार पर अपना उत्तर लिखिए।)
- 19 Compare and contrast the functions and powers of the American Supreme Court with that of the Supreme Court of the Switzerland
(Indore U, '65)
(अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों तथा शक्तियों की तुलना स्विट्जरलैण्ड के सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों तथा शक्तियों से कीजिए और भिन्नता बताइए।)
-

"The patronage system stood condemned as an anachronism for its lack of technical competence, its slipshod discipline, its concealed rapaciousness, its erratic ways, its partisanship, and its want of spirit"
—F. M. Marx

१३

सघीय लोक-सेवाएँ (The Federal Civil Service)

- १ लूट प्रथा—लूट-प्रथा का अर्थ, लूट प्रथा का अर्थ ।
- २ लोक सेवा की वर्तमान स्थिति ।
- ३ ब्रिटिश तथा अमरीकी लोक सेवाओं की तुलना ।

१ लूट-प्रथा

(Spoils System)

लूट प्रथा का अर्थ —सयुक्त राज्य में शासन को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए लोक-सेवाओं (Civil Services) का विशाल समूह है । राज्य के कार्यों में वृद्धि के साथ साथ इनकी संख्या भी बढ़ती गयी । आज लोकसेवी कर्मचारियों की संख्या २० लाख से अधिक है । लूट प्रथा का सम्बन्ध इन कर्मचारियों की नियुक्ति से है । १८८३ ई० के पूर्व तक लोक-सेवा में न तो कोई सुव्यवस्थित संगठन था और न योग्यता के आधार पर नियुक्ति करने की प्रथा थी । नव निर्वाचित राष्ट्रपति पुराने कर्मचारियों के स्थान पर अपने दल से सम्बन्धित व्यक्तियों को नियुक्त कर देते थे । जेफर्सन ने लगभग चौथाई सघीय सेवकों को पदच्युत कर अपने दल के व्यक्तियों को उनके स्थान पर नियुक्त किया, लेकिन राष्ट्रपति जैक्सन के कार्यकाल में यह प्रथा अपनी चोटी पर पहुँच गयी । १८२६ ई० में पद ग्रहण करने पर जैक्सन ने शीघ्र ही पुराने पदाधिकारियों को पदच्युत कर अपने समर्थकों को नियुक्त करने का निश्चय किया और कांग्रेस को प्रेरित स देश में कहा कि कोई नियुक्ति ४ वर्ष की अवधि से अधिक के लिए न की जाय, क्योंकि दीर्घकाल तक पदाधिकारियों से सेवकों के अनुभव से लाभ की अपेक्षा क्षति अधिक होती है तथा अन्य व्यक्तियों को शासन में भाग लेने का अवसर नहीं मिल पाता है । जैक्सन ने इस नीति को बहुत हद तक कार्यान्वित भी किया । उसने अनेकानेक कर्मचारियों को पदच्युत कर अपने दल के व्यक्तियों को नियुक्त किया । प्रथम वर्ष में ही उसने ७०० पदाधिकारियों को निकाल दिया । इस प्रकार जैक्सन ने लूट प्रथा का व्यापक रूप से प्रयोग किया और इसका प्रवक्त माना जाने लगा । १८६५ ई० तक इस प्रथा का प्रयोग बड़े जोरो से हुआ । धीरे धीरे दल की सेवा के पुरस्कार

के रूप में सरकारी पदों का प्रयोग होने लगा और केवल राज्यों या शहूरो में ही नहीं, अपितु सारे राष्ट्र में दलगत निष्ठा के आधार पर नियुक्ति तथा पदच्युति करना एक सवमाय नियम बन गया।

लूट प्रथा का अन्त — लूट-प्रथा का प्रभाव जनमत तथा प्रशासन पर बहुत ही घातक सिद्ध हुआ। शासन छिन्न-भिन्न हो गया, अनैतिकता और अराजकता फैल गयी, घूसखोरी और भ्रष्टाचार की वृद्धि हो गयी। फलतः सुधार की मार्गें हुईं। १८५३ और १८५५ ई० में अधिनियम पारित हुए, जिनके द्वारा लिपिक वर्ग की चार श्रेणियाँ बनायी गयीं और नियुक्ति के लिए परीक्षा की व्यवस्था की गयी। १८७१ ई० में काँग्रेस ने एक राष्ट्रीय लोक-सेवा-आयोग (National Civil Service Commission) को स्थापना की। १८८३ ई० में पेण्डल्टन अधिनियम (Pendleton Act of 1883) पास हुआ, जिसके द्वारा योग्यता के आधार पर (Merit System) नियुक्तियाँ होने लगीं। यही अधिनियम अभी भी मौलिक विधि है, जिसके आधार पर लोकसेवा सम्बन्धी सभी नियुक्तियाँ होती हैं। फिर भी नये विभागों के निर्माण होते रहने के कारण रट्टपति की नियुक्ति के सम्बन्ध में पर्याप्त स्वेच्छा मिल जाती है। अतः लूट-प्रथा का अभी भी पूणतः अन्त नहीं हुआ है और न कभी होगा। १९४० ई० में काँग्रेस ने इसके अवशेष को दूर करने का पुनः प्रयत्न किया। उसने रैम्पसेक अधिनियम (Rampseck Act) द्वारा उन सभी पदों को, जो आयोग से मुक्त थे, राष्ट्रपति को आयोग के अधीन करने का अधिकार दिया। इसमें केवल वे पद नहीं सम्मिलित किये गये जिनपर सिनेट की स्वीकृति से नियुक्तियाँ होती थीं। १९५१ ई० में ६२ प्रतिशत नियुक्तियाँ प्रतियोगिता के आधार पर होने लगी थीं।

२ लोक-सेवा की वर्तमान स्थिति

(Present Position of the Civil Service)

जैसा कि हमने ऊपर कहा है, आज अधिकांश सेवाओं की नियुक्ति प्रतियोगिता के आधार पर होती है। सघीय लोकसेवा आयोग वर्गीकृत सेवाओं (Classified Services) के समस्त पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। आयोग के तीन सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति सिनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति करता है। आयोग अनेक कार्यों को करता है, जैसे—सेवकों का वर्गीकरण, परीक्षण, नियुक्ति, पदनिवृत्ति, अपील और पुनर्विचार, सर्विस रेकाड, सूचना, जाँच इत्यादि। कुछ सकटकालीन पदाधिकारियों को छोड़कर अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति आयोग प्रतियोगिता परीक्षा के आधार पर करता है। परीक्षाएँ लिखित या अलिखित, सामूहिक या असांमूहिक दोनों प्रकार की हो सकती हैं। इस प्रकार योग्यता तथा प्रतियोगिता के आधार पर नियुक्तियाँ होने के कारण लोकसेवाएँ राजनीतिक प्रभाव से मुक्त हो गयी हैं।

३ ब्रिटिश तथा अमरीकी लोक-सेवाओं की तुलना

(Comparison between British and American Civil Services)

सामान्यतः दोनों देशों में योग्यता तथा प्रतियोगिता के आधार पर नियुक्तियाँ होती हैं, फिर भी दोनों देशों की लोक-सेवा सम्बन्धी व्यवस्था में पर्याप्त अन्तर है —

(१) इंग्लैंड में प्रतियोगिता-परीक्षा द्वारा सामान्य योग्यता (General Intelligence) की जाँच की जाती है, जबकि अमेरिका में उस ज्ञान की जाँच की जाती है जो इच्छित पद के लिए प्रत्यक्षतः आवश्यक है।

"The large freedom of action and scope of functions given to local authorities is the distinguishing characteristics of the American system of Government"

१४

राज्य-सरकार और प्रशासन

(The State Government and Administration)

- १ राज्यों का महत्त्व—
- २ राज्य शासन की विशेषताएँ—राज्य सविधान, दोहरी नागरिकता, राज्यों की शक्तियाँ, अध्यक्षात्मक पद्धति ।
- ३ राज्यों का शासन संगठन— कायपालिका, गवर्नर, विधानपालिका, यायपालिका ।
- ४ स्थानीय स्वशासन— नगर शासन, ग्राम्य शासन ।

१ राज्यों का महत्त्व

(Importance of States)

समुच्च राज्य अमेरिका एक साक्षात्क राज्य है । उसमें ५० अल्प प्रभुसत्ता सम्पन्न राज्य हैं । प्रारम्भ में राज्य की संख्या सिर्फ़ तेरह थी लेकिन कालांतर में उनकी संख्या बढ़ती गयी । फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रतिनिधियों में स्वायत्तता तथा व्यक्तिवाद की भावना कूट कूट भर भरी थी । अतः केन्द्र की स्थिति को दृढ़ बनाने के उपरान्त भी वे राज्यों की स्वतन्त्रता को पूरवत् बनाये रखने के पक्ष में थे । सविधान निर्माताओं ने राज्यों की स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता को सविधान द्वारा सुरक्षित रखा । लेकिन समय के परिवर्तन के साथ साथ सघ-सरकार की शक्तियों में वृद्धि होती गयी जिसका प्रतिकूल प्रभाव राज्यों की स्थिति पर पड़ा । फिर भी, यह बहना गलत होगा कि राज्यों का महत्त्व घट गया है । मुनरो ने कहा है कि "राज्य अब भी वह धुरी है जिसके चारों ओर अमेरिका की समस्त राजनीतिक व्यवस्था चक्कर काटती है ।" सच पूछा जाय तो राज्य ही राष्ट्रीय सरकार के आधार हैं । उनके बिना न तो राष्ट्रपति तथा कांग्रेस सदस्यों का निर्वाचन हो सकता है और न सविधान में संशोधन ही । राष्ट्रीय सरकार के प्रतिरिक्त स्वायत्त संस्थाओं का वैधिक अस्तित्व भी राज्य सविधान तथा राज्य विधि पर अवलम्बित है । फिर भी राज्य सविधान के मौलिक सत्य हैं जिनकी अस्तित्वहीनता सविधान को ही विनष्ट कर देगी । अतः राज्यों का समुच्च राज्य की शासन व्यवस्था में काफी महत्त्व है ।

२ राज्य-शासन की विशेषताएँ (Features of the State Administration)

राज्य संविधान —संयुक्त-राज्य अमेरिका में प्रत्येक राज्य का निजी संविधान है जो राष्ट्रीय संविधान से पृथक् है। राष्ट्रीय संविधान की तरह ये संविधान भी लिखित हैं। प्रत्येक राज्य का अपने संविधान का निर्माण, उन्मूलन तथा संशोधन करने की पूर्ण स्वतंत्रता है। अधिकांश राज्य-संविधानों के सिद्धांत प्रायः समान हैं। सामान्यतः सभी संविधानों में शक्ति विभाजन के सिद्धांत को स्थान दिया गया है, न्यायाधीशों तथा विधानमण्डल के सदस्यों के निर्वाचन की व्यवस्था की गयी है, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के साधनों—जन निर्देश (Referendum), आरम्भण (Initiative) तथा प्रत्याहरण (Recall) को अपनाया गया है, मौलिक अधिकारों की सुरक्षा का व्यवधान किया गया है तथा स्वायत्त सस्याओं का उल्लेख किया गया है—टाउनशिप, काउन्टी तथा विभिन्न नगर योजनाएँ (City Plans) ।

दोहरी नागरिकता :—राज्य-संविधानों के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि अमेरिका में राज्यों को पृथक् नागरिकता है, अर्थात् संयुक्त राज्य में दोहरी नागरिकता है। इसके विपरीत भारत में एकही नागरिकता है, राज्यों को पृथक् नागरिकता नहीं है।

राज्यों की शक्तियाँ —जहाँ तक शक्ति का प्रश्न है, राज्य सरकार की शक्तियाँ मौलिक (Original) हैं और राष्ट्र सरकार की शक्तियाँ प्रत्यायोजित (Delegated) । संविधान के २० वें संशोधन में स्पष्टतः कहा गया है कि “संविधान द्वारा जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य को प्रत्यायोजित नहीं की गयी हैं तथा जिनका उसके द्वारा राज्यों के लिए निषेध नहीं किया गया है, वे राज्यों अथवा जनता के लिए सुरक्षित रहेंगी।” इस प्रकार संयुक्त राज्य के संविधान में राष्ट्र की शक्तियाँ उल्लिखित हैं और अवशेष शक्तियाँ (Residuary Powers) राज्यों को सौंप दी गयी हैं। इसके विपरीत भारत में राष्ट्र तथा राज्य सरकारों की शक्तियों का उल्लेख कर अवशेष शक्तियाँ केन्द्र को दे दी गयी हैं। इस प्रकार राज्यों को अमेरिका में दृढ़ तथा शक्तिशाली और भारत में दुबल बनाने का प्रयत्न किया गया है।

अध्यक्षात्मक पद्धति —अमेरिका में राज्य संविधानों में राष्ट्र संविधान के सदृश अध्यक्षीय शासन-पद्धति को अपनाया गया है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है तथा न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन करने का अधिकार है।

३ राज्यों का शासन-संगठन (Administrative Organisation of States)

संयुक्त राज्य की शासन-व्यवस्था के तीन प्रधान अंग हैं—(क) कार्यपालिका, (ख) विधानपालिका, तथा (ग) न्यायपालिका।

(क) कार्यपालिका —राज्य की कार्यपालिका के अंतर्गत अनेक उच्च-पदाधिकारी होते हैं, जैसे—गवर्नर, लेफ्टिनेंट गवर्नर, राज्यमंत्री, कोषाध्यक्ष, महाधिवक्ता, महालेखा

परीक्षक आदि। इनमें गवर्नर का स्थान सबसे प्रमुख है। राज्य शासन में गवर्नर की वही स्थिति है जो सध-शासन में राष्ट्रपति की।

भारत में गवर्नर की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा साधारणतः पांच वर्ष के लिए होती है और उसकी इच्छा पर्यन्त वह पदासीन रहता है, लेकिन अमेरिका में मिसिसिपी राज्य को छोड़कर सभी राज्यों में गवर्नर जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं। कार्याधिभिन्नभिन्न राज्यों में अलग-अलग है, जैसे— दो वर्ष या चार वर्ष। अमेरिका में गवर्नर को विधानमण्डल महाभियोग (Impeachment) द्वारा पदच्युत कर सकता है। कुछ राज्यों में जनता भी प्रत्यावर्तन (Recall) द्वारा गवर्नर को पदच्युत कर सकती है। गवर्नर-पद के रिक्त होने पर दो तिहाई अमरीकी राज्यों में लेफिटनेट गवर्नर उसके पद को ग्रहण करते हैं। लेफिटनेट गवर्नर का निर्वाचन गवर्नर की तरह ही होता है। जिस राज्य में लेफिटनेट गवर्नर नहीं होता है वहाँ गवर्नर की जगह राज्यमन्त्री या राज्य के उच्च या निम्न सदन के सभापति कार्य-भार संभालते हैं।

गवर्नर राज्य की क्रायपालिका का सर्वोच्च पदाधिकारी है। वह राज्य-सिनेट की स्वीकृति से राज्य के पदाधिकारियों को नियुक्त तथा पदच्युत करता है, लेकिन राज्य में कतिपय महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक पदों तथा 'यायाधीशों को नियुक्त जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन से होती है। गवर्नर प्रशासन पर सामान्य निगरानी रखता है। वह राज्य की जनसेना (Militia) तथा सरक्षक (Guards) का सर्वोच्च कमाण्डर (Commander in-chief) भी है। वह राज्य की विधियों को नियमित करता है तथा संघ सरकार और राज्य-सरकार के बीच माध्यम का काम करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त उसे क्षमादान करने अथवा दण्ड को निलम्बित करने का भी अधिकार है जिसे वह सामान्यतः क्षमादान मण्डल (Board of Pardon) की सिफारिश पर करता है।

विधायन-क्षेत्र में अमरीकी गवर्नर को राष्ट्रपति की तरह नगण्य अधिकार प्राप्त है। गवर्नर विधानमण्डल का अनिवाय अंग नहीं बल्कि उससे पृथक् है। विधानमण्डल के सत्र निर्धारित तिथियों पर स्वतः प्रारम्भ हो जाते हैं। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि गवर्नर को इस अधिकार-क्षेत्र से कोई सम्बन्ध नहीं है। वह विधानमण्डल का विशेष सत्र आहूत कर सकता है, उसे सन्देश भेज सकता है, विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक पर १० दिनों के अन्दर हस्ताक्षर कर सकता है या पुनर्विचारार्थ लौटाकर अमिषेध शक्ति (Veto power) का प्रयोग कर सकता है। लेकिन विधानमण्डल विधेयक को पुनः पारित कर गवर्नर की अमिषेधशक्ति को प्रभावहीन कर सकता है। इस प्रकार, सिद्धांततः गवर्नर को विधायन क्षेत्र में 'यूनतम शक्ति प्राप्त है, पर तु व्यवहार में विधि निर्माण के कार्य में वह सक्रिय तथा व्यापक प्रभाव डालता है। वह विधानमण्डल को सन्देश भेज सकता है, दल के सदस्यों पर प्रभाव डाल सकता है, क्रायपालिका आदेश (Executive Order) निकालता है, विधानमण्डल के रिक्त स्थान की पूर्ति के लिए विशेष निर्वाचन का आदेश देता है तथा यदि राज्य विधान मण्डल का अधिवेशन न होता रहे तो वह सिनेट का सदस्य नियुक्त कर सकता है।

अमेरिका में स्थानीय सस्थाओं का काफ़ा महत्व है। सामान्यतः दो प्रकार की स्थानीय सस्थाएँ पायी जाती हैं (क) नगर-शासन (City Government) तथा (ख) ग्राम्य-शासन (Rural Government)।

प्रश्न

- 1 Describe the position and functions of States in the U S A
(संयुक्त राज्य के राज्यों की स्थिति तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।)
- 2 Give a comparative estimate of functions and powers of the Governors of States in the U S A and India (B U '53 S, '56 A)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका तथा भारतीय राज्यों के राज्यपालों के कार्यों एवं अधिकारों का तुलनात्मक विवरण उपस्थित करें।)
- 3 Compare and contrast the status of States in the Indian Union with that of a State in the U S A (B U '57)
(संयुक्त राज्य अमेरिकी राज्यों की स्थिति का भारतीय संघ के राज्यों के साथ तुलनात्मक विवेचन करें।)
- 4 Give an account of various types of Municipal Government in the U S A (B U '54 S)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के नगर शासन के विभिन्न रूपों का वर्णन करें।)
- 5 Give a brief account of State Governments in the United States of America (B U '54 A.)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका के इकाई राज्यों की शासन-व्यवस्था का वर्णन कीजिए।)
- 6 What are the main differences between the Government machinery of Swiss Representative, Cantons and States of the American Union (P U '52 A)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के इकाई राज्यों तथा स्विस कैंटनों की शासन-पद्धति में क्या अंतर है?)
- 7 "In spite of all differences of sizes structure and principles the Swiss Cantons and the American States have enough in common" Discuss (P U 54 A)
(“आकार, प्रकार एवं सिद्धांत में अंतर होने पर भी अमेरिकी राज्यों और स्विस कैंटनों में पर्याप्त समता है।” व्याख्या करें।)
- 8 "The large freedom of action and scope of functions given to local authorities is the distinguishing characteristics of the American system of Government" Discuss
(“अमेरिकी शासन-पद्धति की विशिष्टता यह है कि स्थानीय अधिकारियों को पर्याप्त कार्यक्षेत्र तथा कार्य करने की स्वतन्त्रता दी गयी है।” इस कथन की समीक्षा करें।)

"The stone which the builder rejected has become the chief stone of the corner"

—Munro.

१५

राजनीतिक दल (Political Parties)

१ अमेरिका में राजनीतिक दलों का

उद्भव और विकास— सविधानातिरिक्त स्थिति, सविधान निर्माताओं का दृष्टिकोण, फेडरलिस्ट और एंटी फेडरलिस्ट रिपब्लिकस का आगमन, रिपब्लिकन गुट की सर्वोच्चता, वक्त मान रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक दल का जन्म, १८६० के बाद के विकास, छोटे-मोटे दल, राजनीतिक दलों के उदय का कारण ।

२ राजनीतिक दलों का संगठन—

स्थायी संगठन, अस्थायी संगठन ।

३ दलों के कार्यक्रम—

विशेष अंतर नहीं ।

४ राजनीतिक दलों के कार्य—

एकीकरण की शक्ति, शक्ति पृथक्करण, सतुलन एवं अवरोध के सिद्धांतों को व्यावहारिक रूप देना, विभिन्न सम्भावनाओं तथा प्रत्याशियों की संख्या को कम करना, राजनीतिक शिक्षा चेतना का साधन, उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण,

५ अमेरिकी दल पद्धति निर्वाचक मण्डल योजना को सफल बनाना, सतुलन का की विशेषताएँ और साधन, सामाजिक एवं मानवीय काय, निष्कप ।

ब्रिटिश दल पद्धति से तुलना—द्वि दलीय पद्धति, मौलिक सिद्धांतिक मतभेद नहीं, केन्द्रीकरण की मात्रा, अनुशासन दल के नेता का महत्त्व, दल का शासन पर प्रभाव ।

१ अमेरिका में राजनीतिक दलों का उद्भव और विकास

(Rise and Development of Political Parties in the U S A)

सविधानातिरिक्त स्थिति — प्रजातंत्र के अन्तर्गत शासन-व्यवस्था के दो स्रोत हैं— संविधान (Constitution) तथा सविधानातिरिक्त (Extra Constitutional) । शासन के सफल संचालन में दोनों पहलुओं का समान महत्त्व है । दोनों अभिन्न हैं तथा दोनों एक-दूसरे से पूरक हैं । यदि सविधान शासन को ढाँचा प्रदान करता है तो सविधानातिरिक्त अंग, मांस और शक्ति प्रदान कर उसे गतिशील एवं कायबंदी बनाते हैं । राजनीतिक दल शासन के सविधानातिरिक्त पहलू के आदर्श उदाहरण हैं और प्रजातंत्र के लिए राजनीतिक दल अत्यवश्यक हैं, जीवनदायिनी शक्ति हैं । लेकिन उन्हें सर्वोच्च मान्यता प्रदान नहीं की जाती है जबकि अधिनायकवादो राज्यों में उन्हें शक्ति स्थिति दी जाती है । फिर भी, सविधान के पर

उदभव ही जाता है, मनुष्य को प्रवृत्ति तथा आवश्यकता राजनीतिक दल के विकास को व्यवशयमेव बना देते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी राजनीतिक दलों की संविधान निर्माताओं ने उपाय की, यहाँ तक कि उन्होंने इसका खुलेआम विरोध किया। लेकिन उनकी आशा सफलीभूत न हो सकी। “उन्होंने जिस शिक्षा को अक्षीकृत कर दिया था, वही शिक्षा शासन पद्धति का प्रमुख कोना बन गयी।”¹ आज राजनीतिक दल अमेरिका के राजनीतिक जीवन का अविच्छिन्न अंग बन गये हैं, वे सर्वपानिक सस्याओं को आकार-प्रकार एवं सजीवता प्रदान करते हैं।

संविधान निर्माताओं का दृष्टिकोण — अमेरिकी संविधान के निर्माता दल व्यवस्था में विश्वास नहीं करते थे। वे दलों की शक्ययुक्त दृष्टि से देखते थे। इतना ही नहीं, वे ऐसी शासन व्यवस्था का निर्माण करना चाहते थे जो राजनीतिक दलों की गुटबंदियों से परे हो। उनका विश्वास था कि राजनीतिक दलबन्दी से राष्ट्रीय एकता को आघात पहुँचता है क्योंकि राजनीतिक दल कलह, विग्रह, छन रूपत इत्यादि बुरी प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित करते हैं। उन्हें यह भय था कि दलीय भावना के विकास से उनके नवजात प्रजातन्त्र का अस्तित्व विपत्ति ग्रस्त हो जायगा। मेडिसन ने दलबन्दी की मत्तना करते हुए कहा था कि “एक संगठित संघ में दलवाद को तोड़ने और उसे नियन्त्रित करने की अपने आप एक प्रवृत्ति होती है और इस प्रवृत्ति का अधिकाधिक विकास होना चाहिये।”² वॉशिंगटन भी राजनीतिक दलों का प्रबल विरोध था। उसने अपने विदाई भाषण (Farewell Address) में अमेरिकी जनता को “दल भावना के विनष्टकारी प्रभाव” (The baleful effects of the spirit of party) के विरुद्ध चेतावनी दी और इसे दबाने के लिए “एक रूप आगरण” (Uniform Vigilance) का नारा दिया। उसने कहा था—“दलगत विद्वेष में सभी के लिए बुराई और हानि छिपी हुई है। अतः प्रत्येक वर्द्धिमान व्यक्ति का यह सद्गज कर्तव्य है कि वह ऐसी भावनाओं को दमन करे और उनसे बचे। दलगत विद्वेष से लोकप्रिय शाखाएँ क्षीण होती हैं और प्रशासन में दुर्बलता आती है। यह (दलीय भावना) समाज को आधार रहित विद्वेषों और झूठी आशकाओं से उद्धेलित करती है, उसके एक भाग को दूसरे भाग के प्रति शत्रुता के लिए उभाड़ती है एवं समय समय पर विद्रोह और दंगे का कारण बनती है।”³

1 The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner’ —Munro

2 “Among the numerous advantageous promised by a well-constructed union none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and controvert the violence of faction —Madison

3 ‘The common and continuous mischief of the spirit of party are sufficient to make it the interest and duty of a wise people to discourage and restrain it. It serves always to distract the public councils and enfeeble the public administration. It agitates the community with ill founded jealousies and false alarms, kindles the animosity of one party against another, foment occasional riots and insurrection’ —George Washington

फेडरलिस्ट और एन्टी फेडरलिस्ट — यद्यपि फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रतिनिधिगण राजनीतिक दलों के प्रबल विरोधी थे, फिर भी सम्मेलन में दलों का अक्षुण्ण धारण हो चुका था। प्रतिनिधिगण दलीय आधार पर विभाजित होने लगे थे, भले ही उन्होंने कभी ऐसा अनुभव नहीं किया। सम्मेलन में प्रतिनिधिगण दो गुटों में विभाजित थे—सघवादी और सघ विरोधी (Federalist and Anti Federalist)। सघवादी सघ सरकार को शक्तिशाली बनाना चाहते थे और राज्यों को अधीनस्थ दिखाईया। इसके विपरीत सघ विरोधी राज्य सरकारों को शक्तिशाली बनाने के पक्ष में थे। सविधान के अनुसमयन के समय भी ये गुट बने रहे। सघवादी गुट ने राज्य सम्मेलनों में सविधानों का समर्थन किया जबकि सघ विरोधी गुट ने विरोध। लेकिन सविधान के अनुसमयन के साथ सघ विरोधी गुट सदा के लिए समाप्त हो गया।

रिपब्लिकन्स का आगमन — वॉशिंगटन ने दोनों गुटों के अवशेष मतभेद को दूर करने का प्रयत्न किया। मंत्रिमण्डल में दोनों गुटों के नेताओं—जेफर्सन और हेमिल्टन को उसने स्थान दिया, लेकिन वस्तुतः शासन पर सघवादी गुट का ही नियंत्रण रहा। प्रारम्भ में जनता ने एक स्वर से सरकार का समर्थन किया लेकिन घनों वग के पक्ष में हेमिल्टन के व्यवहार ने विरोधियों का एक ऐसा वग खड़ा कर दिया जो जेफर्सन के नेतृत्व में संगठित हुए। ये रिपब्लिकन (Republican) कहलाने लगे। वॉशिंगटन के पश्चात् ऐडम्स (Adams) के राष्ट्रपति-काल में सघवादी गुट में फूट हो गयी तथा १७९६ ई० के एलियन और सेडिशन ऐक्ट (Alien and Sedition Acts) ने उन्हें अलोकप्रिय बना दिया। फलस्वरूप १८०० ई० के निर्वाचन में सघवादी गुट को मुँह की खानी पडी और जेफर्सन के नेतृत्व में रिपब्लिकन गुट ने विजय प्राप्त की।

रिपब्लिकन गुट की सर्वोच्चता — रिपब्लिकन गुट नागरिकों के प्राकृतिक अधिकार पर जोर देता था जबकि सघवादी गुट स्वतंत्रता की अपेक्षा व्यवस्था पर। जेफर्सन के बाद मेडिसन तथा मुनरो राष्ट्रपति निर्वाचित हुए जो रिपब्लिकन थे। १८२४ ई० तक इसी गुट का शासन रहा। सघवादी गुट धीरे धीरे समाप्त होने लगा, यहाँ तक कि १८२० में उसने अपना प्रत्यागो राष्ट्रपति-पद के लिए खड़ा भी नहीं किया। इस तरह यह दल सदा के लिए समाप्त हो गया। १८०० से १८२४ ई० तक के काल को किसी प्रकार की गुटबादी के अभाव के कारण इतिहासज्ञों ने 'उत्तम भावनाओं का सुनहरा दिन' (Golden Age of Good Feelings) कहा है।

वर्तमान रिपब्लिकन और डिमोक्रेटिक दल का जन्म — कोई भी दल न तो सदा के लिए सत्तारूढ़ हो रह सकता है और न उसकी एकता ही बनी रह सकती है। अतः रिपब्लिकन गुट भी दो भागों में विभाजित हो गया। नेशनल रिपब्लिकन (National Republicans), जिसे व्हिग (Whigs) भी कहते हैं, और डिमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Democratic Republicans), जिसे सिफ डिमोक्रेट (Democrat) भी कहा जाता है। व्हिग अनुग्रह से तथा डिमोक्रेट्स उदार। १८२८ ई० में डिमोक्रेटिक दल सत्तारूढ़ हुआ। उसका नेता जक्सन (Jackson) राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। १८८० तक डिमोक्रेट सत्तारूढ़ रहे। लेकिन दास प्रथा के प्रश्न ने दोनों दलों को जड़ से हिला दिया। डिमोक्रेटिक दल की स्थिति दुबल हो गयी, फिर भी अस्तित्व बना रहा। व्हिग दल का तो समूल नाश हो ही गया और उसके भग्नावशेष पर

रिपब्लिकन दल (Republican Party) का जन्म हुआ। इस प्रकार मौलिक रिपब्लिकन दल के अवशेष पर वर्तमान दोनो राजनीतिक दलों का उद्भव हुआ—रिपब्लिकन दल और डिमोक्रैटिक दल।

१८६० के बाद के विकास—१८६० ई० में रिपब्लिकन दल के हाथ में शासन सत्ता आयी और लिंकन राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। १८६१ से १८८५ ई० तक रिपब्लिकन दल शासना-रुद्ध रहा। गृह युद्ध के पश्चात् दोनों दलों में मुख्य अंतर आयात-निर्यात, तथा सिविका सम्बन्धी नीति के सम्बन्ध में था। रिपब्लिकन दल उन्नत आयात निर्यात कर तथा संरक्षण नीति के पक्ष में था तथा डिमोक्रैटिक दल आयात निर्यात कर को घटाने के पक्ष में था। आर्थिक नीति के अतिरिक्त दोनों दलों में कोई विशेष अंतर नहीं था। अतः, डिमोक्रैटिक दल ने एक कर इस प्रश्न को अपने प्लेटफ़ॉर्म से हटा दिया।

१९१२ ई० में दलीय व्यवस्था में एक परिवर्तन आया। रिपब्लिकन दल में आंतरिक विद्रोह हुआ। फनस्वल्फर डिमोक्रैटिक प्रत्याशी विल्सन राष्ट्रपति नियुक्त हुआ। १९ वीं शत.ब्दी का प्रश्न आयात निर्यात विवाद का प्रश्न न रहा बल्कि संयुक्त-राज्य का युद्ध से सम्बन्धित मुख्य तात्कालिक प्रश्न बन गया। विल्सन पुनर्निर्वाचित हुआ, युद्ध समाप्त हो गया और राष्ट्रसंघ (League of Nations) के अनुमन्यन का प्रश्न सिनेट के सामने आया। सिनेट ने इस संधि को अस्वीकार कर दिया। डिमोक्रैटिक दल अलोकप्रिय हो गया। फलतः १९२० ई० में उसकी करारी हार हुई और रिपब्लिकन दल विजयी हुआ। लेकिन इस दल के शासन काल में आर्थिक संकट की समस्या पैदा हुई जिसे वह सुलझा नहीं सका। डिमोक्रैटिक दल ने नयी नीति (New Deal) की घोषणा की जिसने जनता को आकर्षित किया। १९३२ ई० में डिमोक्रैटिक दल का प्रत्याशी डॉ० रूजवेल्ट राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। इस दल ने द्वितीय विश्व युद्ध का सामना किया। इस दल का शासन २० वर्षों तक रहा। १९३२ ई० में रिपब्लिकन दल पुनः प्रभुत्व में आया और वाइसनहावर राष्ट्रपति पद पर आसीन हुआ। १९६० ई० तक इस दल का ह्यूइट हाउस पर अधिकार रहा। १९६० ई० के दिसम्बर के निर्वाचन में रिपब्लिकन प्रत्याशी निक्सन को हराकर डिमोक्रैटिक प्रत्याशी केनेडी राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। अतः शासन पुनः डिमोक्रैटिक दल के हाथ में चला आया। १९६४ ई० में केनेडी पुनः राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। काय-काल पूरा करने के पहले ही केनेडी की हत्या कर दी गयी। उप राष्ट्रपति जॉनसन राष्ट्रपति के पद पर आसीन हुए। १९६४ ई० के निर्वाचन में जॉनसन ने रिपब्लिकन प्रत्याशी गोल्डवाटर (Goldwater) को हराया। १९६८ में निक्सन, जो रिपब्लिकन दल के है, राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। वे आज अमेरिका के राष्ट्रपति हैं। इस प्रकार गत सौ वर्षों में रिपब्लिकन और डिमोक्रैटिक दलों के बीच शासन का उलट-फेर होता रहा है।

छोटे मोट दल :—यद्यपि अमेरिका के राजनीतिक मंच पर वर्तमान दो दलों की ही प्रधानता रही है, लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि तीसरा दल कभी पेश ही नहीं हुआ। समय-समय पर वहाँ विशेष उद्देश्यों को लेकर अनेक दल पैदा होते रहे हैं, लेकिन वे राष्ट्रीय स्तर पर कभी भी सांगठित न हो सके तथा कालांतर में स्वयं समाप्त होते गये या यदि उनका अस्तित्व

है भी तो केवल नाम-मात्र का। गृह युद्ध के पूर्व एंटी-मैसन दल (Anti-Mason's Party), फ्री सॉयल दल (Free Soil Party), नो-नॉथिंग दल (Know-Nothing Party) आदि राजनीतिक दलों का प्रादुर्भाव हुआ था लेकिन ये कुल अल्पाणु थे। १८७२ ई० में प्रोहिबिशन दल (Prohibition party) का जन्म हुआ जो मुख्यतः शराब बंदी को अपना उद्देश्य बनाकर हाल तक काम करता रहा है। १८९० ई० में पापुलिस्ट दल (Populist Party), और १९१२ ई० में प्रोग्रेसिव दल (Progressive Party) का जन्म हुआ था। इसी प्रकार १९ वीं शताब्दी के अंतिम दशक में दो पुराने दलों—सोशलिस्ट लेबर (Socialist Labour) और सोशलिस्ट डिमोक्रेटिक दल (Socialist Democratic Party) के सम्मिलन से सोशलिस्ट दल (Socialist Party) का प्रादुर्भाव हुआ। यह दल क्रांतिकारी आर्थिक, राजनीतिक तथा सामाजिक सुधार चाहती है। साम्यवादी दल (Communist party) भी अमेरिका में है जिसका जन्म कृषक-श्रमिक दल (Farmer Labour party) के एक असंतुष्ट गुट के कारण हुआ। यह अलोकप्रिय दलन सहकार के अधिनायकत्व की स्थापना का समर्थन करता है। इन दलों के अतिरिक्त श्रमिक वर्ग के अनेक संगठित समुदाय हैं जो राजनीति पर प्रभाव डालते हैं, जैसे—अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर (American Federation of Labour), कांग्रेस ऑफ इंडस्ट्रियल ऑर्गेनाइजेशंस (Congress of Industrial Organizations), रेल रोड ब्रदरहुड्स (Rail-Road Brotherhoods) इत्यादि।

राजनीतिक दलों के उदय का कारण—यहाँ एक प्रश्न उठता है कि जब संविधान निर्माताओं ने राजनीतिक दलों का एक स्वर से विरोध किया था उन्हें संविधान में स्थान नहीं दिया था तो क्या कारण है कि स्वयं उनका उद्भव होता गया। अर्थात् संविधान द्वारा मान्यता प्रदान न करने पर भी अमेरिका में राजनीतिक दल क्यों पदा हो गये? मुनरो ने राजनीतिक दल की अनिवायता के दो कारण बतलाये हैं। प्रथम, लोकप्रिय सावभौमिकता प्रजातंत्र का आधार है। प्रजातंत्र में राजनीतिक शक्ति लाखों मतदाताओं में एकत्र रहती है। यदि उन्हें संगठित नेतृत्व (Unified leadership) प्रदान न किया जाय तो सावभौमिकता निरर्थक हो जायगी तथा शासकीय अराजकता फल जायगी। राजनीतिक दल 'जन शक्ति' (Power of People) को नेतृत्व प्रदान करती है। द्वितीय, मानव प्रकृति में राजनीतिक दलों की जड़ जमी हुई है। दलहीन (partyless) प्रजातान्त्रिक तथा स्वतंत्र सरकार अभी तक कभी नहीं देखा गयी है। प्राचीन गणराज्यों, मध्यकालीन नगरों तथा औद्योगिक काल में अमेरिका में असंगठित राजनीतिक दल देखने को मिलते हैं।

इन सामान्य कारणों के अतिरिक्त यदि अमेरिका में राजनीतिक दलों के इतिहास पर ध्यान दिया जाय तो उनकी उत्पत्ति के और कारण दृष्टिगोचर होंगे। दलगत आधार पर समाज में विभाजन का एक प्रमुख कारण विरोधी आर्थिक हितों का पारस्परिक द्वन्द्व है। मेडोसन ने 'फेडरलिस्ट' न० १० में बताया था कि जनता के विभिन्न वर्गों में विभाजन का सबसे प्रमुख आधार सम्पत्ति का विभिन्न प्रकार तथा मात्रा है। आर्थिक हालत कौम्य ने भी कहा है "राजनीतिक दल स्थायी आर्थिक हित पर ही स्थापित किये जा सकते हैं, अर्थात्

या आवश्यकता पर नहीं।" व्यक्ति आधार के अतिरिक्त राष्ट्रीयताओं, जातियों तथा धर्मों के आधार पर भी विभिन्न दलों में व्यक्ति विभाजित हो जाते हैं। अमेरिका में जातियों तथा धर्मों की भरमार है क्योंकि प्रायः सभी यूरोपीय देशों के निवासी वहाँ आकर बस गये हैं। इन मौलिक कारणों के अतिरिक्त अथ तत्त्व भी है जो दलगत भावना को बढ़ाने में सहायक होते हैं, जैसे—जब कुछ व्यक्ति सत्कारण होते हैं तो कुछ उनके विरोधी भी निकल आते हैं, अनेक व्यक्ति नौकरी पाने के लालच में किसी-न-किसी गुट का पक्ष लेते हैं, मनोवृत्तानुसार आधार पर सघ्न निर्माण की हर व्यक्ति की महत्वाकांक्षा रहती है, दल समाज में शत्रुत्व की भावना को फैलाता है तथा सुरक्षा प्रदान करता है। अतः प्रचार द्वारा समाचार पत्र, रेडियो, या अन्य सगठन दलीय भावना को उत्पन्न बना देते हैं। तात्पर्य यह कि प्रजातन्त्र राजनीतिक दलों के अभाव में जीवित नहीं रह सकता। प्रजातन्त्र और राजनीतिक दलों को एक दूसरे से अलग नहीं किया जा सकता। अतः समुक्त राज्य में राजनीतिक दलों का उदय अवश्यम्भावी था।

२. राजनीतिक दलों का सगठन

(Organization of Political Parties)

समुक्त राज्य में दल सगठन के दो स्पष्ट भाग हैं, लेकिन दोनों भागों में पारस्परिक सम्बन्ध है—(क) स्थायी सगठन (Permanent Organization) जो पिरामिड के आकार का है। इसमें सतह से चोटी तक विभिन्न स्तरों पर दल समितियाँ हैं, जैसे—स्थानीय काउण्टी, राज्य तथा राष्ट्र की समितियाँ। (ख) सामयिक या अस्थायी सगठन (Periodic or Temporary Organization), जिसमें दल के प्राथमिक सगठन (Party Primaries) तथा सम्मेलन (Party Convention) उल्लेखनीय हैं। ये वष में एक बार या उससे भी अधिक अवधि पर मिलते हैं और दल सगठन से सम्बंधित महत्वपूर्ण प्रश्नों का निणय करते हैं।

(क) स्थायी सगठन (Permanent Organization) —

(i) स्थानीय सगठन —विभागीय (Precinct) मतदान जिला दल का सबसे निम्न सगठन है। प्रायः १०० से ५०० मतदाता एक क्षेत्र में रहते हैं। आज करीब १,२५,००० क्षेत्र समुक्त-राज्य में हैं। इस मतदान इकाई के दलीय सगठन का एक अध्यक्ष होता है जो मतदाताओं में सम्बन्ध कायम रखता है। विभागीय सगठनों के ऊपर नगरों में वार्ड समितियाँ (Ward Committees) और ग्रामों में ग्राम समितियाँ (Village Committees) होती हैं जो विभागीय सगठनों के कार्यों का समन्वय करती हैं। नगरों में वार्ड समितियों के ऊपर नगर समितियाँ (City Committees) होती हैं जो वार्ड और विभागीय सगठनों की निर्देशित करती हैं।

(ii) काउण्टी सगठन —उपयुक्त निम्न स्तरीय दल सगठनों के ऊपर काउण्टी के दलीय समितियाँ (County Central Committees) होती हैं। ये नीचे के सगठनों में समन्वय स्थापित करती हैं, काउण्टी सरकार से सम्बंधित समस्याओं में हस्तक्षेप करती हैं तथा राज्य-के दलीय समिति से सम्बन्ध स्थापित करती हैं। पूरे देश में लगभग १,००० काउण्टियाँ हैं और प्रत्येक में दलों के निजी सगठन हैं।

1 "National parties cannot be maintained by transitory impulses or temporary need. They must be founded upon permanent sectional interest above all upon those of an economic character. The economic basis of national politics has never been overlooked by successful American statesmen."

—Arthur Halcombe Political Parties Today

(iii) राज्य संगठन -—राज्यो मे प्रत्येक दल को राज्य के द्वीय समिति (State Central Committee) होती है। यह राज्य के अ तगत समस्त दलीय यंत्रो को निरीक्षण करती तथा राज्य के पदो के लिए चुनाव लडती है। राज्य समिति के सदस्यो का निर्वाचन जिला या नगर-समितियो और कुछ राज्यो मे प्राइमरी अथवा राज्य सम्मेलनो द्वारा होता है। प्रत्येक दल की २० राज्य समितियाँ हैं।

(iv) राष्ट्रीय संगठन -—प्रत्येक दल के स्थायी संगठन के शीप पर राष्ट्रीय समिति (National Committee) होती है। इसमे प्रत्येक राज्य से दो प्रतिनिधि आते हैं—एक पुरुष तथा एक स्त्री। इनका निर्वाचन राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियो या राज्य सम्मेलन द्वारा होता है। रिपब्लिकन राष्ट्रीय समिति का सदस्य राज्य-समिति का अध्यक्ष भी होता है। राष्ट्रीय समिति मुख्यत राष्ट्रपति पद के लिए दलीय प्रत्याशी द्वा । इच्छित व्यक्ति को दल का अध्यक्ष नियुक्त करती, राष्ट्रीय सम्मेलन को आयोजित करती तथा दलीय पदाधिकारियो को चुनती है। इस समिति का एक अध्यक्ष होता है जिनकी समिति राष्ट्रपति-पद का प्रत्याशी मनोनीत करती है। उसकी एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) भी होती है। समिति स्वय राष्ट्रपति के निर्वाचन मे भाग लेती है, परन्तु सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के सदस्यो के निर्वाचन के लिए दो उप समितियाँ नियुक्त करती हैं, जैसे—Senatorial Campaign Committee तथा Congressional Campaign Committee

दलो के स्थायी संगठन को फर्गुसन और मैक हेनरी (Ferguson and McHenry) ने इस तरह व्यक्त किया है —

National Chairman and Executive Committee	
National Committee	
Congressional Campaign Committee	Senatorial Campaign Committee
50 State Central Committees	
3,000 County Central Committees	
City Committees Ward committees	
1, 25,000 Precinct Committee	

(ख) अस्थायी संगठन (Periodic Organization)

दलों के कतिपय सगठन सिर्फ सामयिक होते हैं। उनका यह सगठन विशेष उद्देश्य के लिए होता है तथा उसकी पूर्ति के पश्चात् वे समाप्त हो जाते हैं। प्रायः प्रत्येक दो वर्ष पर दलों का राज्य सम्मेलन (State Conventions) होता है जिसमें राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों का निर्वाचन, दल के राज्य घोषणा पत्र की स्वीकृति, आदि कार्य होते हैं। इसी तरह राष्ट्रीय स्तर पर भी चार वर्ष के पश्चात् प्रत्येक दल का राष्ट्रीय सम्मेलन होता है। इसके प्रतिनिधि राज्य और क्षेत्रीय सम्मेलनों या दलकमितियों या कुछ राज्यों में राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निमित्त प्राथमिक समितियों द्वारा चुने जाते हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन का प्रमुख कार्य राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्याशियों का निर्वाचित करना है।

३. दलों के कार्यक्रम

(Programmes of the Parties)

विशेष अन्तर नहीं — ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक दल विशेष सिद्धांतों पर आधारित हैं। वे समाज के विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा वृहत् सामाजिक लक्ष्य की कामना करते हैं। अतः दलों में पर्याप्त सैद्धांतिक मतभेद है। कोई अनुदारवाद का पौषक है तो कोई उदारवाद का। लेकिन अमेरिका में राजनीतिक दलों में सैद्धांतिक मतभेद नहीं के बराबर है। रिपब्लिकन या डिमोक्रेटिक दल का कोई विस्तृत और निश्चित सामाजिक लक्ष्य नहीं है। फिर भी, इन दलों ने अपने कार्यक्रम की घोषणा की है। रिपब्लिकन दल निम्नलिखित लक्ष्यों की पूर्ति की कामना करता है— देश के समस्त राज्यों के बीच सुदृढ़ सगठन, एक राज्य की शक्ति का समथन सोवियत रूस तथा साम्यवाद का विरोध, राष्ट्रवादी चीन को सहायता देना तथा साम्यवादी चीन की मायता का विरोध करना, सैनिक तैयारी, उत्पादकों तथा श्रमिकों के हित में आय कर की नीति, उद्योगों के राष्ट्रीयकरण का विरोध, इत्यादि। डिमोक्रेटिक दल के कार्यक्रम में भी इसी तरह के लक्ष्य सम्मिलित हैं—सर्व सरकार का समथन, साम्यवाद का विरोध, एटलांटिक संधि का समथन, पूर्णजीपतियों तथा ध्वत्तगत उद्योग का समथन, पिछड़े देशों की आर्थिक सहायता इत्यादि। इस प्रकार दोनों दलों की वदेशिक तथा आर्थिक नीति में कोई विशेष अन्तर नहीं है। इसलिए ब्राइस के इस कथन में पर्याप्त यथायथा कि “अमेरिका के राजनीतिक दल दो बोलतों के समान हैं जो खाली हैं तथा जिन पर अलग अलग चिप्पी लगी हुई हैं।”, इसी विचार को वियर्ड ने इन शब्दों में व्यक्त किया है—“दोनों दल भावनाओं, विचारों तथा इच्छाओं में बिल्कुल एक हैं तथा मतदाता खोले शब्दों को मत देते हैं।”^१ फाइनर तो दोनों दलों को एक ही समथता है—“अमेरिका में केवल एक दल रिपब्लिकन डिमोक्रेटिक है जो आदतों और पदों की धारा होड़ दो समान भागों में विभाजित है इनमें एक का नाम रिपब्लिकन तथा दूसरे का डिमोक्रेटिक है।”^२ जोर्डन के शब्दों में “जहाँ तक सिद्धांतों का सम्बन्ध है, रिपब्लिकन

1 The American Parties are like two bottles each with different labels and both empty’ —Bryce

2 ‘The two parties are substantially identical in their aspirations intentions and desires and the voters are reduced to phantoms voting for empty words’ —Beard

3 ‘America has only one party—the Republican cum Democratic divided into two nearly equal halves by habit the contest for office the Republican being one half and the Democratic the other half of the party’ —Fisher

तथा डीमोक्रेटिक दलों में कोई मौलिक मतभेद नहीं है। वे दो बधिया सुअरों के समान हैं जिसमें से एक मोटा है और उसके दोनों पैर नाद में है, दूसरा दुबला-पतला व्याकुल पशु है जो अपने लिए कोई जगह पाने के लिए पूरी शक्ति लगा रहा है। नाद अन्तिम उपभोक्ता का प्रतिनिधित्व करता है।¹

४ राजनीतिक दलों के कार्य

(Role of political parties under the American system)

राजनीतिक दलों के अभाव में प्रजातांत्रिक सरकार असम्भव है। स्वतंत्र सरकार के लिए राजनीतिक दल अनिवार्य है। अमेरिका में भी राजनीतिक दल शासन के आधार बन गये हैं। वे अनेक महत्त्वपूर्ण काम करते हैं।

(i) एकीकरण की शक्ति :—राजनीतिक दल राष्ट्रीय एकता के साधन हैं, वे पूरे राष्ट्र को ध्यान में रखते हुए जनता के सामने अपना कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं। इस कार्यक्रम को पूरा करने के लिए वे शासन के विभिन्न अंगों पर अधिकार प्राप्त करने की चेष्टा करते हैं। प्रायः एक ही दल एक समय में शासन की विभिन्न शाखाओं पर नियंत्रण प्राप्त कर लेता है। सम्पूर्ण देश की एकता के सूत्र में बाँध देना है तथा एक उद्देश्य की पूर्ति के लिए उसे निर्देशित करता है। इसके अतिरिक्त संयुक्त-राज्य में विभिन्न जातियों, धर्मों, सांस्कृतियों एवं व्यवसायों के लोग निवास करते हैं। राजनीतिक दल उनमें एकता स्थापित करने में सीमेट का-सा काम करते हैं।

(ii) शक्ति प्रयत्न सतुलन एवं अवरोध के सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देना अमेरिका में राजनीतिक दल शक्ति के प्रयत्न सिद्धांत तथा अवरोध और सतुलन सिद्धांत को व्यावहारिक रूप देते हैं। अमेरिका में वैधिक रूप से शासन के विभिन्न अंगों को एक दूसरे से प्रयत्न एवं स्वतंत्र बनाया गया है। साथ ही, वे एक दूसरे को नियंत्रित भी करते हैं। अगर इन सिद्धांतों को काफी दूर तक लागू किया जाय तो शासन खण्ड खण्ड हो जायगा। लेकिन राजनीतिक दल शासन को इस आपत्ति से बचाते हैं। शासन के अंगों पर अधिकार प्राप्त कर राजनीतिक दल उनके बीच सहयोग पैदा करते हैं। इसके अतिरिक्त शासन की सभी शाखाएँ प्रायः एक समय में एक राजनीतिक दल द्वारा घोषित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कार्य करती हैं। अतः सतुलन और अवरोध की सांवेधानिक जटिलता दूर हो जाती है तथा शासन सुगम रूप से चलता है। राजनीतिक दल ही व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को जोड़ने की एक महत्त्वपूर्ण कड़ी का काम करते हैं, जैसे—राष्ट्रपति अपने दल के माध्यम से विधेयकों को प्रभावित करता है।

(iii) विभिन्न सम्भावनाओं तथा प्रत्याशियों की सख्या को कम करना — प्रजातंत्र को जीवित रखने के लिए विभिन्न विचारों तथा विरोधों में समन्वय आवश्यक है।

1 There is no essential difference between the Republican and Democratic parties as regards principles. They are like hogs, one a large fellow with both feet in the trough, the other a lean restless brute doing his best to get an opening for himself. The trough represents the ultimate consumer. —Jordan.

राजनीतिक दल जनता के विभिन्न विचारों तथा हितों की पारस्परिक दूरी को कम करते हैं तथा उन्हें विस्तृत धारा के रूप में एक निश्चित स्वरूप प्रदान करते हैं, जिनमें समस्त हितों को ध्यान में रखा जाता है। इस प्रकार वे मतदाताओं के सामने विरोधी कार्यक्रमों की सहायता को कम कर देते हैं तथा सभ्य और राज्य-संरक्षकों के सामने सम्भावनाओं की संख्याओं को घटा देते हैं। इसी प्रकार वे निर्वाचकों में प्रत्याशियों (Candidates) की सहायता को भी कम करते हैं जिससे निर्वाचनों को भावी शासकों के चुनाव में सहूलियत होती है।

(iv) राजनीतिक शिक्षा और चेतना का साधन — अन्य प्रजातन्त्र देशों की तरह अमेरिका में भी राजनीतिक दल जनता को राजनीतिक शिक्षा देते हैं तथा मतदाताओं में राजनीतिक जागरूकता पैदा करते हैं। इस कार्य को दल प्रचार द्वारा करते हैं। अमेरिका में दल देशांतरवासियों के प्रकृतिकरण (Naturalization of Immigrants) का भी काम करते हैं।

(v) उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण — राजनीतिक दलों का प्रमुख काम उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण (Localization of responsibility) है। इसका अर्थ यह होता है कि जो दल शासनाखंड होता है उसे शासन सम्बन्धी किसी भी काम के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। कोई पदाधिकारी अपने दल के प्रति उत्तरदायी होता है और दल जनता के प्रति। चूंकि किसी निश्चित दल को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, इसलिए वह दल सम्भवतः यथोचित व्यवहार करने का प्रयत्न करता है। उत्तरदायित्व सिर्फ बहुमत दल का ही नहीं है बल्कि अल्पमत दल का भी है। विरोधी दल का यह कर्तव्य है कि वह शासनाखंड दल की रचनात्मक आलोचना करे।

(vi) निर्वाचक-मण्डल योजना को सफल बनाना — मूलतः राज्य अमेरिका में राजनीतिक दल निर्वाचन मण्डल की योजना (Electoral College Plan) को सफल बनाते हैं। अगर दल न रहे या दो से अधिक दल रहे तो अधिकतर निर्वाचनों का निष्पत्ति प्रतिनिधि सभा को ही करना पड़ता है। लेकिन, सिर्फ दो दलों के कारण किसी न-किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है।

(vii) सन्तुलन का साधन — राजनीतिक दल प्रजातन्त्र में सन्तुलन का काम करते हैं। अमेरिका में द्वि-दलीय प्रथा के कारण राजनीतिक दलों का यह काम बहुत महत्वपूर्ण हो जाता है। अगर सिर्फ एक दल रहे तो सोवियत रूस की तरह दलीय अधिनायकत्व का भय है और यदि नागरिकों के अनेकानेक राजनीतिक गुट हो जाय तो शासन के ध्वंस हो जाने का भय है। लेकिन अमेरिकी जनता इन दोनों छोरों के बीच का रास्ता अपनाती है। द्वि-दलीय प्रथा द्वारा अधिनायकत्व तथा शरणात्मकता से छुटकारा पाया जाता है।

(viii) सामाजिक एवं मानवीय कार्य — अतः में, अमेरिका के राजनीतिक दल कतिपय सामाजिक तथा मानवीय कार्य करते हैं, बाजार, नृत्य, संगीत, पिकनिक आदि द्वारा वे जनता का मन बहचालते तथा उनमें राजनीतिक चेतना करते हैं। दल के नेता शासन को मानवीय स्वरूप प्रदान करते हैं। विशेषकर स्थानीय नेता पदाधिकारियों को जनता की इच्छाओं तथा आवश्यकताओं से अवगत कराते हैं। इस प्रकार दल के माध्यम से अनेक व्यक्तियों को शासन की सहायता मिलती है।

निष्कर्ष —अमेरिका में राजनीतिक दलों के कार्यों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि वे संविधान द्वारा स्थापित वैधानिक सरकार के साथ साथ एक दूसरी सरकार बन गयी हैं। यद्यपि इन्हें विधि की भावना प्राप्त नहीं है, फिर भी, वे शासन को जीवन तथा गति प्रदान करते हैं। यदि वैधानिक सरकार की तुलना हम एक ऐसी बड़ी मशीन से करें जो बिजली की शक्ति से चलाई जाती है तो दल-पद्धति की तुलना उस इंजन से करनी होगी जो उस मशीन को चलानेवाली बिजली पैदा करती है।

५. अमरीकी दल-पद्धति की विशेषताएँ और ब्रिटिश दल-पद्धति से तुलना

(Features of the American Party System and its comparison with that of the British)

किसी भी संस्था की प्रकृति देश की भौगोलिक स्थिति, आर्थिक दशाएँ, शासन की प्रकृति तथा देशवासियों के स्वभाव पर निर्भर करती है। ब्रिटिश तथा अमरीकी राजनीतिक दल भी दो विभिन्न परिस्थितियों की देन हैं। फलतः, यद्यपि दोनों देशों की दल-पद्धतियों में पर्याप्त समानता है, फिर भी उनमें अंतर है। यहाँ हम अमरीकी दल पद्धति की विशेषताओं से तुलनात्मक अध्ययन करेंगे।

(1) द्वि-दलीय पद्धति —द्वि-दलीय पद्धति अमेरिका की एक विशेषता है। वहाँ छोटे-मोटे दल नहीं के बराबर हैं तथा मुख्यतः दो ही दल हैं—रिपब्लिकन दल और डिमोक्रेटिक दल। ब्रिटेन में भी मुख्यतः दो ही दल हैं। यद्यपि कभी कभी तीसरे दल भी बनते हैं, लेकिन अल्पकाल की अवधि में ही वे समाप्त भी हो गये हैं। ब्रिटेन और अमेरिका में द्वि-दलीय पद्धति की व्याख्या कई तरह की जाती है। प्रथम, ऐसा कहा जाता है कि अंगरेजी भाषा-भाषी व्यक्ति का भुकाव समझौता की ओर अधिक रहता है, द्वितीय, महादेशीय देशों की तुलना में जातियों, राष्ट्रियताओं तथा धर्मों की समस्याएँ कम हैं जो जनता को विभिन्न गुटों में बाँटते हैं। तृतीय, अमेरिका में औपनिवेशिक काल में ही ब्रिटिश द्वि-दलीय पद्धति को अपनाया गया था। वही पद्धति आज भी बनी हुई है। चतुर्थ, अमेरिका तथा ब्रिटेन में द्वि-दलीय पद्धति के अस्तित्व का कारण मतदान की प्रणाली भी है, विशेषकर अमेरिका में निर्वाचक मण्डल तथा एक क्षेत्र से एक ही व्यक्ति को निर्वाचित होना। इसके अतिरिक्त द्वि-दलीय पद्धति के अनेक लाभ भी हैं। फलतः दोनों देशों में सदा दो दलों का अस्तित्व रहा है। जनता ने तीसरे दल को सदा अस्वीकृत किया है। इसके विपरीत महाद्वीपीय देशों में बहुदलीय पद्धति (Multi Party System) देखने को मिलती है।

(2) मौलिक सैद्धांतिक मतभेद नहीं —जैसा कि हम पहले देख चुके हैं अमेरिका के राजनीतिक दलों में कोई मौलिक सैद्धांतिक मतभेद नहीं है। उनका न तो कोई एक सुपारिभाषिक तथा व्यापक सामाजिक उद्देश्य है और न वे किसी स्थायी नीति को अपनाता है। तदुपर्य यह कि रिपब्लिकन और डिमोक्रेटिक दलों की नीतियाँ लगभग समान हैं। फाइजर ने कहा

“व्यापक सामाजिक उद्देश्य का अभाव अमरीकी दल-पद्धति की विशिष्टता है।”¹ कार्टेज यूईंग ने भी लगभग इसी शब्दों में दुहराया है—“अमरीकी दल प्रणाली इस धारणा पर कार्य करती है कि दोनो बड़े दलों में मौलिक राजनीतिक सिद्धान्तों पर सामान्य रूप में मतभेद है।”² १८वीं शताब्दी के इंग्लैंड के राजनीतिक दलों की तुलना प्रो० वुडवर्ड ने उसे दो रथों से की थी जो “एक दूसरे पर जोर-जुड़ उछालते हुए एक ही मार्ग पर एक ही गतव्य स्थान की ओर जा रहे हों।”³ यह कथन बत मान अमरीकी राजनीतिक दलों के लिए अधिक यथायुक्त दिखाने योग्य है। इसी आधार पर मुनरो ने कहा है कि दलों का नामकरण घोषाजनक है, लेकिन ब्रिटेन के राजनीतिक दल निश्चित सिद्धांतों पर आधारित हैं। प्रत्येक दल के प्रतिपक्ष राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक उद्देश्य हैं। वे विशेष हितों तथा नीतियों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जैसे—कोई दल रूढ़िवाद का समर्थक है तो कोई समाजवाद का और अन्य उदारवाद का। इस प्रकार दलों में मौलिक मतभेद है।

(11) केन्द्रीयकरण की मात्रा —अमरीकी और ब्रिटिश राजनीतिक दलों में एक मुख्य अंतर केन्द्रीयकरण की मात्रा में पाया जाता है। अमेरिका में दलों का राष्ट्रीय स्तर पर संगठन नहीं के बराबर है। वे राष्ट्रीय निर्वाचनों के समय ही दिखायी पड़ते हैं, अथवा चुनाव के बीच वे लुप्त हो जाते हैं। वस्तुतः दलों का स्थानीय संगठन ही सदा कायम रहता है। लार्स्की के शब्दों में, “केवल निर्वाचन के समय वे राष्ट्रीय दल हैं, अन्यथा प्रभावशाली स्थानीय संस्थाएँ हैं जो विचार के इर्द-गिर्द नहीं बल्कि व्यक्तियों के इर्द-गिर्द संगठित होती हैं।”⁴ फाइनर ने अमरीकी राजनीतिक दलों की विशेषता के सम्बन्ध में “स्थानीयपन” (Localism) और “स्वामित्व” (Bossism) की चर्चा की है। “विशाल क्षेत्र, घनी आवादी तथा विभिन्न प्रामीण और नागरिक क्षेत्रों के कारण स्थानीय स्वामियों के हाथ में दल की वागडोर चली जाती है और ये स्थानीय स्वामी राष्ट्रीय दृष्टिकोण तथा दल की केन्द्रीयकरण प्रकृति को समाप्त कर देते हैं। फलतः दल का उद्देश्य निर्धात्री तथा समन्वयकारी कार्य खरम हो जाता है। कभी कभी तो दलों का संगठन सिर्फ नाम मात्र के लिए रह जाता है।”⁵ वे

1 The absence of firmly defined and broad social purpose consistently pursued over many decades is the diagnostic mark of political parties in the United States” —Fisher

2 “The American party system operates on the presumption that there is general agreement upon fundamental political principles as between the two large parties” —Cortes A M Ewing

3 ‘Two rival stage-coaches spattering each other with mud, going along the same road to the same destination’ —E L Woodward

4 ‘In one sense they are only national in extent of election times in another they are far more effectively local organizations which cohere about persons rather than about ideas’ —Laski

5 Due to vast area, density of population and its variegated urban and rural patches one is to throw power into the local bosses—machine is no misnomer and because, of local bossism irresponsible for the national vision ‘the centralising function of the party and therefore its purpose determining coherent making into, raising function is riddled torn obfuscated’ —H Fisher

“काल्पनिक निकाय” (Fictional bodies) और सभी मित्रों तथा पड़ोसियों का “ढीला ढीला समुदाय” (Loose Associations of Friends and Neighbours) बन जाते हैं। इसके विपरीत ब्रिटेन में दलों के संगठन के सम्बन्ध में केन्द्रीयकरण की माँग बहुत ज्यादा है। दल का केन्द्रीय संगठन पूरे राष्ट्र में संगठित दल को नियंत्रित करता है। दल का स्थानीय इकाइयों को संगठन के केन्द्रीय निर्देशन के अन्तर्गत काम करना पड़ता है। दल का कोई भी सार्वस्य राष्ट्रीय नेताओं के बाहर नहीं जा सकता है। केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति के मुख्य कारण प्रत्याशियों (Candidates) को आर्थिक और दलीय महायत्ना, राष्ट्र का छोटापन तथा आबादी की एकरूपता है।

(iv) अनुशासन —केन्द्रीयकरण का स्वाभाविक परिणाम है, अनुशासन (Discipline) ब्रिटेन में दल के सदस्यों को ससद्बन्ध अन्तर्गत या बाहर दल के अनुशासन के अन्तर्गत रहना पड़ता है। वे दल की नीति के विरुद्ध मत दे सकते हैं और न विचार ही व्यक्त कर सकते हैं। लेकिन अमेरिका में स्थिति इसके विपरीत है। दल के अनुयायियों को अनुशासन के बंधन में नहीं बांधा जा सकता है। प्रायः ऐसा देखा जाता है कि कांग्रेस-सदस्य दल की नीति के विरुद्ध भी मत देते हैं या दोनों दलों के उदारवादी और अनुदारवादी सदस्य बिना दल को ध्यान में रखे अलग अलग गुट बना लेते हैं। ब्रिटेन में सदस्य दल सचेतक या नेता का नियन्त्रण सदस्यों पर एकदम नहीं रहता है।

(v) दल के नेता का महत्त्व —दोनों देशों की दल व्यवस्थाओं में एक अन्तर दल के नेता की स्थिति के सम्बन्ध में है। ब्रिटेन में नेता की स्थिति बहुत महत्त्वपूर्ण है। उसका व्यक्तित्व दल की एकता का आधार है। चुनाव में उसका स्थान केन्द्रीय है। वस्तुतः निर्वाचन दो भावी प्रधानमन्त्रियों में बीच जान मतगणना है। दल का नेता ही दल का प्रमुख प्रवक्ता है। अतः उसका विरोध करना अपने राजनीतिक जीवन की हत्या करना है। लेकिन संयुक्त राज्य में दल के नेता का महत्त्व ब्रिटिश नेता की तुलना में नगण्य है। कोई भी व्यक्ति दल का एक मान तथा सर्वोच्च नेता नहीं हो सकता। ब्रिटिश नेता के सदृश वह दल का भाग्य विधाता नहीं है और न दल के अनुयायी निर्विरोध रूप से उसका अनुकरण ही करते हैं। फिर भी आधुनिक काल में अमेरिका में भी दल के नेता का महत्त्व बढ गया है। प्रत्येक दल राष्ट्रपति पद के लिए नेता निर्माण में सदा रत रहता है। इसके अतिरिक्त जसा कि रोरो और स्टेडमैन ने कहा है, “राष्ट्रपतीय निर्वाचनों के बीच राष्ट्रपति दल की एकता की एकमात्र कड़ी का काम करता है।”

(vi) दल का शासन पर प्रभाव —अमेरिका में मतदाता किसी व्यक्ति को इसलिए मत नहीं देते कि वह दल के विशेष कार्यक्रम को कार्यक्रम देगा। यह आवश्यक नहीं कि कांग्रेस में किसी दल की विजय उस दल की नीति के कार्यायन की गारंटी है। तात्पर्य यह कि दल की

1 “Between presidential elections the only real bond that unites the members of the majority, to the extent that it works, is the fact that they elected their president and he speaks as their national leader

—Roche and Steadman,

नीति बहुत प्रभाव सरकार की नीति पर पड़ता है। सरकार किसी नीति को 'दल' की नीति के रूप में कार्यान्वित नहीं करती है। लेकिन ब्रिटेन में किसी दल को मत एक निश्चित 'आदेश' (Mandate) को ध्यान में रखते हुए दिया जाता है। किसी विशेष दल की विजय का अर्थ एक निश्चित नीति का कार्यान्वयन है। प्रत्येक दल अपनी विजय के पश्चात् अपने दल की नीति को कार्यान्वयन देने का प्रयत्न करता है।

सारांश

राजनीतिक दल अमेरिका में शासन के संविधानातिरिक्त भूय है। संविधान के निर्माता दलों को शक्यतः दृष्टि से देखते थे। फिर भी फिलाडेल्फिया सम्मेलन में ही दलों की नींव पड़ चुकी थी। १६ वीं शताब्दी में दलों का अभ्युदय हुआ। दलों के अनेक कारण बतलाये जाते हैं।

अमेरिका में दल-संगठन के दो स्पष्ट भाग हैं (क) स्थायी संगठन, जो विरामोच्च के आकार का है। (ख) अस्थायी संगठन, जिसमें दल के प्राथमिक संगठन तथा सम्मेलन उल्लेखनीय हैं।

अमेरिका में राजनीतिक दल अनेक लाभप्रद कार्य करते हैं। वे राष्ट्रीय एकता के साधन हैं। वे शक्ति-पृथक्करण तथा अवरोध एवं संतुलन के सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देते हैं। वे विभिन्न संस्थापनाओं तथा प्रत्याशियों की संख्या को कम करते हुए वे राजनीतिक शिक्षा तथा चेतना के साधन हैं। उनका एक प्रमुख कार्य उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण है। वे निर्वाचक मण्डल योजना को सफल बनाते हैं। वे संतुलन के साधन हैं। वे कतिपय सामाजिक तथा मानवीय कार्य भी करते हैं।

अमरीकी दल-पद्धति की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं। वहाँ द्वि-दलीय पद्धति है। दलों में मौलिक सैद्धांतिक मतभेद नहीं है। दलों के संगठन में केन्द्रीयकरण की मात्रा कम है। दलों में अनुशासन का अभाव है। दल के नेता का महत्त्व नगण्य है। दल की नीति का सरकार की नीति पर कम प्रभाव पड़ता है।

प्रश्न

- 1 Discuss the utility and importance of the party system in a democratic state and compare the party system of the U S A with that of England (B U 1958 A)

(जनतन्त्रात्मक राज्य में दल-पद्धति की उपयोगिता एवं महत्त्व बतायें और अमरीकी तथा ब्रिटिश दल-पद्धति की तुलना करें।)

- 2 "The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner" (Mudro) Discuss with reference to the American political parties

("निर्माताओं ने जिस पत्थर की उपेक्षा की थी, वही पत्थर आधारशिला बन गया है।" अमरीकी राजनीतिक दलों के प्रसंग में इस कथन को व्याख्या करें।)

- 3 Discuss the role played by the party system in the working of the American constitution (B U 1959 S, P U 1961 A)

(अमरीकी संविधान में राजनीतिक दलों के कार्यकरण का वर्णन करें।)

- 4 "The growth of the Party system in the U S A has healed wounds inflicted by separation of powers" Discuss (P U 1966 S)

("शक्ति के पृथक्करण के कारण जो घाव हुए थे, उनकी मरहमपट्टी राजनीतिक दलों के विकास में किया है।" इस कथन की विवचना करें।)

- 6 Compare and contrast the organisation of political parties in England and in the U S A (P U Hons. 1969 A, B U '60 A)

(अमरीकी तथा ब्रिटिश राजनीतिक दलों की तुलना करें।)

स्विट्जरलैंड का संविधान
(THE CONSTITUTION OF SWITZERLAND)

"Switzerland may, therefore, be considered the ethnological as well as the geographical centre of Europe, the place where the rivers rise and the races meet together —Lowell

१

सामान्य पृष्ठभूमि (General Background)

समाज शास्त्र सम्बन्धी तत्त्व—अथ एव महत्त्व, भौगोलिक विलक्षणता, आर्थिक स्थिति, भाषागत घासिक और जातीय विभिन्नताएँ, स्विस जाति एक समुक्त राष्ट्र ।

राजनीतिक विचारधाराएँ —उदारवाद, प्रजातन्त्रवाद, गणतन्त्रवाद, सपवाद ।
सविधान का महत्त्व —प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र, अनूठी कार्यपालिका, राष्ट्रीय स्वनिर्णय का सिद्धांत गलत, तटस्थ राष्ट्र ।

१ समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व (Sociological Factors)

सविधान की आत्मा तथा उसका क्रियात्मक रूप समाजशास्त्रीय तत्त्वों द्वारा निर्धारित होते हैं । समाजशास्त्र के अतः भौगोलिक वातावरण, निवासी, आर्थिक क्रियाओं और उनके रूप, धर्म, सांस्कृतिक, कला, विभिन्न विचारधाराओं इत्यादि का अध्ययन किया अर्थ एव महत्त्व ।
जाता है । इन तत्त्वों का सक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किये बिना किसी भी राष्ट्र की शासन-प्रणाली का समुचित ज्ञान असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है । अतः स्विस सविधान का अध्ययन करने से पहले हम उस देश और जनता की जानकारी प्राप्त करेंगे ।

स्विटजरलैंड आल्प्स पर्वतमालाओं के अंक में अवस्थित यूरोप का एक छोटा-सा देश है । इसका क्षेत्रफल लगभग १५,६५० वर्गमील है जो भारत के केरल राज्य के बराबर और पश्चिमी बंगाल के आधे से कुछ ही अधिक है । इसके उत्तर और पूर्व में जर्मनी, पश्चिम में फ्रांस और दक्षिण में इटली है, अर्थात् यह चारों ओर अन्य देशों से घिरा हुआ भौगोलिक विलक्षणता । है । सामुद्रिक द्वार इसे प्राप्त नहीं है । फलतः इसे 'भूमि से घिरा' (Land Locked) देश कहते हैं । प्राकृतिक विलक्षणता के दृष्टिकोण से स्विज्जरलैंड एक ऊँचा प्लेटो है जो हजारों घाटियों तथा पर्वतों से भरा पड़ा है । इसकी तुलना हैजलिट ने एक गोल्फ कोर्स (Golf course) से की है । आल्प्स पर्वत के मध्य में रहने के कारण यह देश अनेक महत्त्वपूर्ण नदियों का उद्गम स्थल है । स्विज्जरलैंड को आवहवा स्वास्थ्यकर और भूमि पर्यटनी है । इसका ३० प्रतिशत भाग जंगलों से ढँका हुआ है ।

एक ओर प्रकृति ने स्विट्जरलैंड को स्वर्ग बनाया है तो दूसरी ओर यह उसके कोप का शिकार भी हुआ है। इसका अधिकांश भाग जंगली तथा पहाड़ों से ढँका हुआ है। भूमि अधिकतर पथरीली है। फलतः समस्त भूमि का केवल ३५ प्रतिशत भाग ही खेती के योग्य रह जाता है। कुल जनसंख्या का केवल २२२ प्रतिशत भाग ही देश की कृषि पैदावार पर जीवित रह सकता है। देश में खनिज द्रव्य का भी अभाव है। तेल के स्रोत, कोयले की खानों और कच्चे माल की भारी कमी है। देश की ऊँची नीची सन्तुष्ट होने के कारण परिवहन और यातायात कठिन हो गया है। लेकिन स्विस निवासियों ने अपने परिश्रम के बल पर प्रकृति की प्रतिकूलता को निरर्थक सिद्ध कर दिया है। उन्होंने स्विट्जरलैंड को उद्योग-प्रधान देश बना दिया है। स्विस जनता की आर्थिक स्थिति काफी अच्छी है, वे न तो अधिक धनी हैं और न अधिक गरीब हैं। अमेरिका जैसे पूँजीपति देश के समान धन का एकीकरण न हो पाया है। स्विट्जरलैंड का विदेशी व्यापार बहुत ही उन्नत है। हैजलिट के शब्दों में "आयात-निर्यात उसके जीवन का आधार है।" स्वस्थ आबहवा और आकर्षक प्राकृतिक दृश्य के फलस्वरूप पर्यटन व्यापार भी प्रमुख आर्थिक स्तम्भ बन गया है।

स्विट्जरलैंड में अनेक भाषाएँ, धर्म, जातियाँ तथा प्रजातियाँ हैं। स्विट्जरलैंड की लगभग तीन चौथाई जनसंख्या जर्मन भाषा भाषी है, लगभग पाँचवाँ भाग फ्रेंच भाषा-भाषी है और शेष लोग इटालियन भाषा बोलते हैं, कुछ लोग रोमन भाषा भी बोलते हैं। जातीय विभिन्नता भी विशेष उल्लेखनीय है। स्विस जनता ७२ प्रतिशत जर्मन जाति, २१ भाषागत, धार्मिक और प्रतिशत फ्रेंच जाति, ६ प्रतिशत इटालियन जाति और १ प्रतिशत रोमन जातीय विभिन्नताएँ। जाति के लोगों से मिलकर बनी है। इसलिए लॉवेल ने स्विट्जरलैंड को भौगोलिक क्षेत्र के अनिर्दिष्ट जातीय क्षेत्र भी माना है जहाँ अनेक जातियों का मिलन होता है।^१ जातीय विभिन्नता का स्वाभाविक परिणाम धार्मिक विभिन्नता है। देश की कुल जनसंख्या का ५८ प्रतिशत भाग प्रोटेस्टेंट, ४१ प्रतिशत भाग कैथोलिक, बाधा (५) प्रतिशत भाग यहूदी तथा शेष बाधा (५) प्रतिशत भाग नास्तिक है। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि विभिन्न भाषा भाषी तथा धर्मावलम्बी पूणतया विभिन्न उपमण्डलों तथा प्रांतों में विभाजित हैं। १३ कटनों एव ६ अर्द्ध-कटनों के अधिकांश निवासी जर्मन भाषा-भाषी हैं, ५ कटनों के फ्रेंच भाषा भाषी और १ कटन के इटालियन भाषा भाषी हैं। इसी प्रकार १० कटनों तथा ३ अर्द्ध कटनों में प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बियों की प्रधानता है और १ कटनों तथा ३ अर्द्ध कटनों में कैथोलिकों की। इन विभिन्नताओं व अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक विभिन्नताएँ भी हैं। मजदूर खेतहर आदि विभिन्न सामाजिक वर्ग समाज में पाये जाते हैं। इस प्रकार स्विट्जरलैंड में केवल भाषा और धर्म-सम्बन्धी विभिन्नताएँ ही नहीं हैं, बल्कि उस देश के निवासियों के व्यवसाय भी भिन्न हैं, इनके जीवन की दशाएँ भिन्न हैं, इनकी कल्पनाएँ, भावनाएँ, आदतें तथा विचार सभी कुछ भिन्न हैं।

1 'She must export or die, import or die'

—Haslett

2 'Switzerland may therefore, be considered the ethnological as well as the geographical centre of Europe, the place where the rivers rise and the races meet together'

—Lowell

किंतु इन विभिन्नताओं के बावजूद स्विस जाति एक संयुक्त राष्ट्र (A United Nation) है। स्विस निवासियों में अपूर्व वैधानिक और नैतिक एकता विद्यमान है। देश की तीनों मुख्य भाषाओं को परिषद की अधिकृत भाषाओं के रूप में स्वीकार किया गया है और विभिन्न कठन अपने इच्छानुसार किसी भी भाषा या स्विस जाति एक भाषाओं की अधिकृत भाषा स्वीकार कर सकते हैं। प्रायः सभी शिक्षित संयुक्त राष्ट्र है। लोग दो या तीन भाषाएँ बोलते और जानते हैं। भाषागत स्वतंत्रता के समान स्विट्जरलैंड में पूर्ण धार्मिक सहिष्णुता भी है, सभी को अपने धर्म को मानने और पालन करने का अधिकार है। तात्पर्य यह कि स्विस निवासियों के समस्त उपयुक्त धार्मिक या सामाजिक विभिन्नताओं का मूल्य नगण्य है। वे एक राष्ट्र हैं। उनकी इस एकता के पीछे उनका स्वतंत्रता-प्रेम, गणतन्त्रात्मक प्रजातन्त्र, वैदेशिक हमले का भय तटस्थता की परम्परा, आर्थिक प्रजातन्त्र, शिक्षा, दृढ़ सामाजिक ज्ञान और देश का सघातक स्वरूप आदि तथ्यों का हाथ है। आत्मनिर्णय के सिद्धांत के प्रवक्त क्वुड्रो विल्सन को कहना पड़ा था कि "स्विट्जरलैंड के कैंटनों ने मिल कर सारे सप्ताह को यह दिखा दिया कि किस प्रकार जर्मनवासी, फ्रांसवासी और इटलीवासी केवल यदि वे एक दूसरे की स्वतन्त्रता की उसी प्रकार रक्षा करें जिस प्रकार वे अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा करते हैं तो एक दूसरे की पारस्परिक सहायता द्वारा और परस्पर सहिष्णुता द्वारा ऐसे सघ का निर्माण कर सकते हैं जो पूर्णतया सुदृढ़, स्थायी और स्वतन्त्र हैं।"¹ इस प्रकार स्विस जनता ने आत्मनिर्णय के सिद्धान्त (Principle of Self Determination) को गलत सिद्ध कर दिया है। जुचर ने भी कहा है "स्विस जनता में राष्ट्रीय एकता तथा देश प्रेम की भावना यूरोप के अन्य सभी देशों की जनता से अधिक दृढ़ है।"²

२. स्विस संविधान और राजनीतिक विचारधाराएँ (The Swiss Constitution and Political Ideas)

स्विट्जरलैंड का संविधान चार प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओं से प्रभावित है —

- स्विस राज्य का प्रथम आधारभूत सिद्धांत उदारवाद (Liberalism) है। उदारवाद वह विचारधारा है जो व्यक्ति, उसकी स्वतंत्रता और उसके अधिकारों (1) उदारवाद। पर बल देती है और राज्य को उनके रक्षण केवल एक साधन मात्र मानती है। इसका आर्थिक रूप है 'यद्भाष्यम् नीति (Laissez faire) जिसका क्रियात्मक रूप है, पूँजीवाद।

1 'The Cantons having allied themselves went on to show the world how Germans, Frenchmen and Italians if they only respect each other's liberties as they, and would have their own respects, may by mutual helpfulness and forbearance build up a union at once stable and free' — Woodrow Wilson

2 'Today there is no people, in Europe among whom a sense national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among the Swiss'

उदारवाद का ही राजनीतिक रूप है प्रजातंत्रवाद (Democracy) । इसके अंतर्गत (ii) प्रजातंत्रवाद । नागरिकों का निष्पक्ष अंतिम माना जाता है । प्रजातंत्रवाद का स्विटजरलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है ।

गणतंत्रवाद (Republicanism) स्विस संविधान का तीसरा स्तम्भ है । इसके अंतर्गत सरकार का प्रत्येक पद साधारण जनता के लिए समान रूप से खुला (iii) गणतंत्रवाद । रहता है, राजतंत्र के समान कोई पद वशानुगत नहीं होता । स्विटजरलैंड सदैव से गणतंत्र रहा है ।

संविधान का एक अथ मूलभूत सिद्धांत संघवाद (Federalism) है । यह द्वैध शासन-प्रणाली है तथा इसका आधार विकेंद्रीकरण है । यह इबार्ड (iv) संघवाद । राज्यों की स्वतंत्रता तथा स्वायत्तता का द्योतक है । संविधान में स्विटजरलैंड को एक राज्यमण्डल (Confederation) कहा गया है ।

३ संविधान का महत्त्व

(Importance of the Swiss Constitution)

स्विटजरलैंड एक छोटा सा राष्ट्र है । विश्व रणमंच पर इसका अस्तित्व नगण्य है । फिर भी इसकी शासन प्रणाली विशेष ध्यान देने योग्य है । विश्व की प्रमुख शासन प्रणालियों में इसका स्थान अनूठा है । स्विस संविधान को इस महत्त्वपूर्ण स्थिति के अनेक कारण हैं —

प्रथम, स्विस गणतंत्र स्विस की प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातंत्र (Oldest and best democracy) है । यूरोप में यही एक राज्य है जो सदा से (i) प्राचीनतम तथा गणतंत्र रहा है, राजतंत्र नहीं । इसका संवैधानिक विकास सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र । प्रजातान्त्रिक विकास की कहानी है । जन संप्रभुता के एक सुदूर सीमा तक यहाँ लागू किया गया है । अनेक प्रजातान्त्रिक संस्थाओं को इसने जन्म दिया है । प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का सफल प्रयोग इस राज्य को विशेष देन है । प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के लिए यह विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला है । इस देश की शासन व्यवस्था के प्रमुख स्तम्भ प्रारम्भिक विधायिकाएँ (Primary assemblies), जन निर्देश (Referendum) और आरम्भण (Initiative) है । तात्पर्य यह कि स्विटजरलैंड में अल्प देशों की अपेक्षा जन संप्रभुता का अधिक सफलता तथा शुभता से व्यवहृत किया गया है । अजर ससदीय संस्थाएँ ब्रिटेन की और सघातक तथा अद्ययात्मक संस्थाएँ अमेरिका की देन हैं तो प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक संस्थाएँ स्विटजरलैंड की । ग्रूक्स ने कहा भी है कि स्विटजरलैंड “राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला तथा उसकी सफलता से समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा मिलती है ।”¹

द्वितीय, स्विस संविधान में आकषण का एक प्रमुख विषय उसकी अनूठी कार्यपालिका (Peculiar Executive) है । शासन व्यवस्था के क्षेत्र का यह स्विटजरलैंड की अपूर्व एक निजी देन है । इसे बहुसंख्य कार्यपालिका (Plural Executive) (ii) अनूठी कार्यपालिका । कहा जाता है । यह ब्रिटिश और अमेरिकी व्यवस्थाओं का अपूर्व समन्वय करती है, अर्थात् मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व और वाय विधि के स्थायित्व को यह समुत्त करती है ।

¹ 'Switzerland is a laboratory of adventurous experiments and her success contributes to the instruction of all republican people' —Brooks

तृतीय, आज के विश्व में विट्समन की भाषा और जाति के आधार पर 'राष्ट्रीय स्व निर्णय' (National self determination) के सिद्धांत को सर्वमान्यता मिल चुकी है। लेकिन स्विट्जरलैंड ने राष्ट्रीयता के लिए जातीय तथा सांस्कृतिक एकता (iii) राष्ट्रीय स्व निर्णय का को आवश्यक बतानेवाले विचारों को गलत सिद्ध कर दिया है। सिद्धान्त गलत। समस्त स्विस जनता एक ही जाति के लोगों से मिलकर नहीं बनी है, वह कई प्रजातियों, कई भाषाओं और कई धर्मों से मिलकर बनी है, यहाँ तक कि सभी की सम्मति भी एक नहीं है। इस विभिन्नता में ही स्विस राष्ट्र की एकता है, और इस प्रजातीय, धार्मिक और भाषा सम्बन्धी विविधता के बावजूद स्विट्जरलैंड संसार के समक्ष न केवल विलक्षण एकता का उदाहरण उपस्थित करता है, बल्कि ऐसा अपूर्व उदाहरण उपस्थित करता है जिससे हम देश के निवासी यूरोप के सभी देशों के निवासियों से अधिक समुक्त और सबसे अधिक देशभक्त हैं। युञ्जन्त के शब्दों में, स्विट्जरलैंड "उन लोगों के मध्य में निकटतम सहयोग की सम्भावनाओं को प्रदर्शित कर चुका है जो किसी समय राजनीतिक रूप में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे और भाषा एवं धर्म के अनुसार एक दूसरे से बहुत पृथक हैं।"¹

चतुर्थ, अपनी भौगोलिक स्थिति और छोटे आकार के फलस्वरूप स्विट्जरलैंड सदैव यूरोप के युद्धों से अलग रहा है और तटस्थता सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय (iv) तटस्थ राष्ट्र। गारंटो के फलस्वरूप यह सदैव विश्व की हलचलो का केन्द्र रहा है। १८१५ ई० की वियना कांग्रेस (Congress of Vienna) ने स्विट्जरलैंड की तटस्थता को मान्यता प्रदान की थी और १९२० ई० में राष्ट्रसंघ (League of Nations) ने पुनः उसको स्वीकार किया था। अतः स्विट्जरलैंड की वैदेशिक नीति सदैव तटस्थता की नीति रही है।

सारांश

स्विट्जरलैंड के समाजशास्त्र सम्बन्धी तथ्यों में उनकी भौगोलिक विलक्षणता, आर्थिक स्थिति भाषागत, धार्मिक तथा जातीय विभिन्नताएँ और स्विस जाति की एक समुक्त राष्ट्र की स्थिति है।

स्विट्जरलैंड का संविधान चार प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओं से प्रभावित है—(i) उदारवाद, (ii) प्रजातन्त्रवाद, (iii) गणतन्त्रवाद, (iv) सभवाद।

स्विस संविधान का विश्व की प्रमुख शासन-प्रणालियों में एक अन्तःस्थान है। इसके अनुष्ठापन के अनेक कारण हैं। प्रथम, स्विस गणतन्त्र विश्व का प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र है। द्वितीय, इसकी कार्यपालिका अनुभवी है। तृतीय, इसने राष्ट्रीय स्व निर्णय के सिद्धान्त को गलत साबित कर दिया है। चतुर्थ, स्विट्जरलैंड एक तटस्थ राष्ट्र है।

1 'Switzerland has demonstrated the possibility of close co-operation between people who at one time were independent of each other politically and who today are widely divided by language and religion'

प्रश्न

- 1 "One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of nationalistic canons of demographic and cultural unity" Discuss
(“स्विस राष्ट्र की एक अनोखी विशेषता जातीय और सांस्कृतिक एकता के लिए आवश्यक राष्ट्रीय तत्वों का उल्लंघन है।” समीक्षा कीजिए।)
 - 2 'The Swiss system has demonstrated the possibility of close cooperation between people who at one time were independent of each other politically and who to day are widely divided by language and religion' (Buell) Examine this statement
(“स्विस प्रणाली ने उन लोगों के बीच घनिष्ठ सहयोग सम्भव बना दिया जो एक समय राजनीतिक रूप से स्वतंत्र थे और आज भाषा और धर्म के नाम पर विभाजित हैं।” इस कथन की समीक्षा कीजिए।)
 - 3 "Switzerland is a laboratory of adventurous experiment and her success contributes to the instructions of all republican people" (Brooks) Elucidate
(“स्विट्जरलैंड राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा देती है।” व्याख्या करें।)
-

"Switzerland is a laboratory of adventurous experiments and her success contributes to the instructions of all republican people"
—Brooks

२

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background)

स्थायी मैत्री संघ—स्थायी सघ, सघ मे अय कंटनो का प्रवेश ।

धर्म-सुधार आन्दोलन—आ दालन का प्रभाव, राज्य मण्डत को दुबलना ।

फ्रांस की राज्यक्रांति—राज्यक्रांति, पूर्वावस्था को प्राप्ति ।

आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म—सॉदरबघ, १८४८ का सविधान ।

१८४८ का सविधान—सविधान का निर्माण, वणन ।

१८७४ का सविधान—सविधान का निर्माण ।

१ स्थायी मैत्री-संघ

स्विट्जरलैंड विविधताओं तथा विरोधाभासों का देश है। इसमें पृथक्करण के तत्त्वों का प्रारम्भ से ही बाहुल्य रहा है, लेकिन साथ-ही संयुक्त तथा एकीकरण के तत्त्वों की कमी नहीं रहती है। ये तत्त्व हैं—सामान्य आदेश तथा उनकी रक्षा के लिए संयुक्त सघप। स्विट्जरलैंड का इतिहास इस सघप तथा इसके फलस्वरूप उत्पन्न एकीकरण का इतिहास है। लेकिन सच पूछा जाय तो यह एकीकरण (Unification) का इतिहास नहीं, बल्कि वृद्धिकरण (Aggregation) का इतिहास है।

स्विट्जरलैंड का प्रारम्भिक इतिहास जातियों के आवागमन का इतिहास है। यहाँ के आदिम निवासी केल्ट (Celtic) जाति के थे। ३ वीं शताब्दी तक क्रमशः इस पर रोमन, अल्मैनियस, फ्रैंक आदि जातियों का आधिपत्य रहा। इस बीच इसमें अनेक स्वतंत्र राज्य थे जिनमें किसी नियामक केन्द्रीय शक्ति का अभाव था। किंतु १ अगस्त १२९१ ई० को उरी, स्वेज और अटरवाल्डेन नामक तीन स्वतंत्र एवं सप्रभु राज्यों ने अपनी आत्म रक्षा के लिए एक सघि की। फलस्वरूप एक 'स्थायी सघ' (Perpetual League) की स्थापना हुई। इस सघ का उद्देश्य बाह्य आक्रमणों से रक्षित होकर रक्षा करना था और आपसी मतभेद तथा कठिनाइयों को पच फैसले द्वारा दूर करना था। यह कदम भावी स्विस सघ का बीजारोपण था।

प्रश्न

- 1 'One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of nationalistic canons of demographic and cultural unity' Discuss
("स्विस राष्ट्र की एक अनोखी विशेषता जातीय और सांस्कृतिक एकता के लिए आवश्यक राष्ट्रीय तत्वों का उल्लंघन है।" समीक्षा कीजिए।)
 - 2 'The Swiss system has demonstrated the possibility of close co-operation between people who at one time were independent of each other politically and who to day are widely divided by language and religion' (Buell) Examine this statement
('स्विस प्रणाली ने उन लोगों के बीच घनिष्ठ सहयोग सम्भव बना दिया जो एक समय राजनीतिक रूप से स्वतंत्र थे और आज भाषा और धर्म के नाम पर विभाजित हैं।' इस कथन की समीक्षा कीजिए।)
 - 3 'Switzerland is a laboratory of adventurous experiment and her success contributes to the instructions of all republican people' (Brooks) Elucidate
('स्विट्जरलैंड राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा देती है।' व्याख्या करें।)
-

३ फ्रांस की राज्य-क्रांति

१७९८ ई० में फ्रांस की राज्य क्रांति (French Revolu'tion) प्रारम्भ हुआ। फ्रांसीसियों ने १७९८ ई० में राज्य मण्डल के ऊपर हेल्वेटिक गणराज्य (Helvetic Republic) की स्थापना की। किन्तु स्विस जनता ने फ्रांस द्वारा थोपे हुए सविधान के विरुद्ध ऐसा सम्मिलित विरोध प्रदर्शित किया कि १८०३ ई० के ऐक्ट ऑफ मेडिएशन (Act of Mediation, 1803) द्वारा नेपोलियन को कैटनो का सविधान वापस करना पड़ा। कैटनो को पुन अपनी पूर्वावस्था प्राप्त हुई। छ नये कैटनों की स्थापना हुई। नेपोलियन के पतन के पश्चात् वियना की कांग्रेस, १८१५ ई० (Congress of Vienna, 1815) ने स्विट्जरलैंड को पुराना राज्यमण्डल दे दिया। तीन नये कैटन भी सघ में मिला दिये गये। समस्त कैटनो की संख्या २२ हो गयी। नये सविधान के अन्तर्गत 'डाइट' (Diet) की शक्ति बड़ा दी गयी। फलस्वरूप सघ का आधार दृढ़ हुआ और आधुनिक स्विट्जरलैंड की नींव पड़ी।

४ आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म

इस प्रकार १७९८ ई० से १८१५ ई० का फ्रांसीसी शासन काल स्विट्जरलैंड के लिए वरदान सिद्ध हुआ। इसी काल में आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म हुआ। अनेक नये कैटनो के प्रवेश ने देश का आधुनिक आकार दिया। तीन अधिकृत भाषा सम्बन्धी वर्तमान स्थिति इस काल की देन है। फ्रांस की उदारवादी, प्रजातन्त्रात्मक और सघात्मक विचारधारा का स्विस-शासन व्यवस्था पर स्पष्ट प्रभाव पड़ा। १८१५ ई० के समझौते ने विभिन्नता में एकता की स्थापना की। लेकिन यह समझौता भी अधिक लोकप्रिय न हो सका और फ्रांस की १८२० ई० की उदारवादी क्रांति से प्रभावित होकर स्विट्जरलैंड में भी जन आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। १८४५ ई० में ७ कैथोलिक बहुमतवाले कैटनो ने अपना पृथक् सघ (League) बनाया जिसका सोदरबन्ध (Sonderbund) नाम पड़ा। फलतः स्विट्जरलैंड में पुन गृह युद्ध की ज्वाला भड़क उठी। अन्त में, प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कैटनो अर्थात् राष्ट्रीय एकता के आन्दोलन की विजय हुई। देश के आन्तरिक कलह और १८४८ ई० के उदारवादी आन्दोलन से प्रभावित होकर स्विस 'डाइट' (Diet) ने एक नया सविधान स्वीकार किया जिसका उद्देश्य सुदृढ़ और पूर्ण सगठित केंद्रीय शासन की स्थापना करना था।

५ १८४८ का सविधान

१८४८ ई० के सविधान (The Constitution of 1848) का निर्माण अमेरिका के सविधान को आदर्श मानकर किया गया था। यह कैटनो की प्रभुसत्ता सघ की बढ़ती हुई शक्ति के बीच समझौते का परिणाम था। इस सविधान द्वारा यह प्रयत्न किया गया कि कैटन उस सीमा तक प्रभु-राज्य बने रहें जहाँ तक कि सघीय सविधान उन्हें प्रभुसत्ता प्रदान कर सके। सघ की शक्ति कतिपय सामान्य (Common) विषयों तक रही, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, डाक व्यवस्था आदि। सघ शासन को चलाने के लिए सघीय सस्थाओं की व्यवस्था की गयी। कायपालिका शक्ति एक

वास्तव में स्विट्जरलैंड का यही जन्म हुआ। सम्भवतः यह नाम स्वेज़ (Schwyz) राज्य के नाम से लिया गया।

सघ की स्थापना के बाद कई सौ वर्ष इसके विस्तार दृढ़ता के वर्ष थे। सघ में अनेक कैंटनों ने प्रवेश किया। कई वर्षों के लगातार सघ के पश्चात् १३१५ ई० में सघ के सदस्यों ने आस्ट्रिया को पराजित किया। अगले ४० वर्षों में प्रारम्भिक तीन कैंटनों के सघ में पाँच अन्य कैंटन सम्मिलित हुए। फलतः १३५३ ई० में स्थायी मंत्री सघ वाठ कैंटनों का राज्यमंडल (Confederation) बन गया। लेकिन राज्यमंडल के सदस्यों में आपसी मतभेद और फूट बनी रही। १४४२ से १४५० ई० के बीच भीषण गृह युद्ध हुआ। अनन्तर, १४८१ ई० में कैंटनों के प्रतिनिधियों ने रट्टेन सम्मेलन में यह निश्चय किया कि किसी भी कैंटन में अशांति के समय केवल राज्यमंडल ही हस्तक्षेप करेगा। उसी वर्ष फ्राइबर्ग और सोलोथन १५०१ ई० में उत्तरी नगर वाजेल् तथा शाफहाउस और १५१३ ई० में अप्पेज़ल नामक कैंटनों ने सघ में प्रवेश किया। फलतः राज्यमंडल के सदस्यों की संख्या १३ हो गयी।

२ धर्मसुधार आन्दोलन के प्रभाव

लेकिन सुधारवादी आन्दोलन ने राज्य सघ की एकता पुनः भंग कर दी। अन्य देशों की भाँति स्विट्जरलैंड में भी कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेंट राज्यों में सघ छिड़ गया, फिर भी सघ की एकता बनी रही। तदुपरांत तीस वर्षीय युद्ध प्रारम्भ हुआ जिसमें स्विट्जरलैंड तटस्थ रहा। वेस्टफैलिया की संधि, १६४८ (Treaty of Westphalia, 1648) ने इसको जर्मन साम्राज्य से मुक्त कर एक स्वतंत्र सभ्यता सम्पन्न राज्य के रूप में मान्यता प्रदान की। १७१२ ई० में दूसरा गृह युद्ध छिड़ा जिसने स्विस् राज्य सघ को पुनः दुबल बना दिया।

फ्रांसीसी क्रांति (१७८९) के समय तक स्विस् कैंटनों के बीच पूर्ण एकता न आ सकी थी, उसमें अभी भी पर्याप्त विभिन्नता थी। फलस्वरूप स्विट्जरलैंड का एक पूर्ण तथा संगठित राष्ट्र के रूप में विकास न हो पाया था। स्विस् राज्य सघ केवल एक राज्यमंडल की दुर्बलता भौगोलिक सजा (Geographical expression) मात्र थी। कैंटनों की शासन प्रणालियों में प्रचुर विभिन्नता थी। ६ कैंटनों में विशुद्ध प्रजावादी तथा ४ कैंटनों में कुलीनतन्त्रात्मक सरकारें थीं। शासन-व्यवस्था की विभिन्नता के साथ-साथ उनमें धार्मिक भिन्नता भी थी। इन विभिन्नताओं के अतिरिक्त राज्य सघ की सबसे बड़ी दुर्बलता के द्रीय सरकार का अभाव था। सघ शासन का एक मात्र अंग था—'डाइट' (Diet) लेकिन वह भी अप्रभावशाली संस्था थी। प्रतिनिधि अपने कैंटनों द्वारा दिये गये आदेशों के अनुसार ही कार्य करते थे और जो कैंटन बहुमत नियम से असहमत होता, उसपर वह नियम लागू नहीं होता था। अथ सघीय संस्थाओं—कायपालिका, सेना, जनपदाधिकारी राष्ट्रीय नागरिकता का पूर्ण अभाव था। अतः रैपर्ट का कहना ठीक ही है कि प्रत्येक कैंटन आन्तरिक संगठन तथा विदेशी मामलों में पूर्णरूपेण स्वतंत्र था। इसलिए बहुत से इतिहासकारों ने तो इस सघ को राज्य तक नहीं माना है। ग्रुथस का कहना है कि इस समय स्विट्जरलैंड का केन्द्रीय शासन 'आर्टिकल्स ऑफ फेडरेशन' के अन्तर्गत संचालित समुक्त-राज्य अमेरिका के केन्द्रीय शासन से भी अधिक शक्तिहीन था।

३ फ्रांस की राज्य-क्रांति

१७९८ ई० में फ्रांस की राज्य क्रांति (French Revolu'tion) प्रारम्भ हुआ। फ्रांसीसियों ने १७९८ ई० में राज्य मण्डल के ऊपर हेल्वेटिक गणराज्य (Helvetic Republic) की स्थापना की। किंतु स्विस जनता ने फ्रांस द्वारा चोपे हुए सविधान के विरुद्ध ऐसा सम्मिलित विरोध प्रदर्शित किया कि १८०३ ई० के ऐक्ट ऑफ मेडिएशन (Act of फ्रांस की राज्य-क्रांति Mediation, 1803) द्वारा नेपोलियन को कैटनो का सविधान वापस और पूर्वावस्था करना पड़ा। कैटनो को पुन अपनी पूर्वावस्था प्राप्त हुई। छ नये कटनों की स्थापना हुई। नेपोलियन के पतन के पश्चात् वियना की कांग्रेस, १८१५ ई० (Congress of Vienna, 1815) ने स्विट्जरलैंड को पुराना राज्यमण्डल दे दिया। तीन नये कटन भी सघ में मिला दिये गये। समस्त कटनो की सख्या २२ हो गयी। नये सविधान के अन्तगत 'डाइट' (Diet) की शक्ति बढा दी गयी। फलस्वरूप सघ का आधार दृढ हुआ और आधुनिक स्विट्जरलैंड की नींव पडी।

४ आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म

इस प्रकार १७९८ ई० से १८१५ ई० का फ्रांसीसी शासन काल स्विट्जरलैंड के लिए बरदान सिद्ध हुआ। इसी काल में आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म हुआ। अनेक नये कैटनो के प्रवेश ने देश का आधुनिक आकार दिया। तीन अधिकृत भाषा सम्बन्धी वर्तमान स्थिति इस काल की देन है। फ्रांस की उदारवादी, प्रजातन्त्रात्मक और सघात्मक विचारधारा का स्विस शासन व्यवस्था पर स्पष्ट प्रभाव पडा। १८१५ ई० के समझौते ने विभिन्नता में एकता की स्थापना की। लेकिन यह समझौता भी अधिक लोकप्रिय न हो सका और फ्रांस की १८२० ई० की उदारवादी क्रांति से प्रभावित होकर स्विट्जरलैंड में भी जन-आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। १८४५ ई० में ७ कैथोलिक बहुमतवाले कटनो ने अपना पृथक् सघ (League) बनाया जिसका सोदरब द (Sonderbund) नाम पडा। फलतः स्विट्जरलैंड में पुन गृह-युद्ध की ज्वाला भडक उठी। अन्त में, प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कटनो अर्थात् राष्ट्रीय एकता के आन्दोलन की विजय हुई। देश के आन्तरिक कलह और १८४८ ई० के उदारवादी आन्दोलन से प्रभावित होकर स्विस 'डाइट' (Diet) ने एक नया सविधान स्वीकार किया जिसका उद्देश्य सुदृढ और पूण सगठित केन्द्रीय शासन की स्थापना करना था।

५ १८४८ का सविधान

१८४८ ई० के सविधान (The Constitution of 1848) का निर्माण अमेरिका के सविधान को आदर्श मानकर किया गया था। यह कटनो की प्रभुसत्ता सघ की बढ़ती हुई शक्ति के बीच समझौते का परिणाम था। इस सविधान द्वारा यह प्रयत्न किया गया कि कटन उस सीमा तक प्रभु-राज्य बने रहे जहाँ तक कि सघीय सविधान उन्हें प्रभुसत्ता प्रदान कर सके। सघ की शक्ति कतिपय सामान्य (Common) विषयो तक रही, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, डाक व्यवस्था आदि। सघ शासन को चलाने के लिए सघीय सस्थाओं की व्यवस्था की गयी। कायपालिका शक्ति एक

संघीय परिषद् (Federal Council) में निहित की गयी जो एक बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) थी। व्यवस्थापिका शक्ति द्विसदनात्मक संघीय मण्डल (Federal Assembly) में निहित की गयी—एक सदन जनसंख्या के आधार पर और दूसरा सदन कantonों की समता के आधार पर संगठित था। राष्ट्र की कार्यपालिका संघीय 'यायाधिकरण' (Federal Tribunal) में निहित की गयी। संविधान ने कantonों को अपने प्रदेशों में पूर्ण प्रभुता के उपयोग का अधिकार दिया लेकिन अशांति या युद्ध की सम्भावना या स्थिति के समय केन्द्रीय सरकार हस्तक्षेप कर सकती थी।

६ १८७४ का संविधान

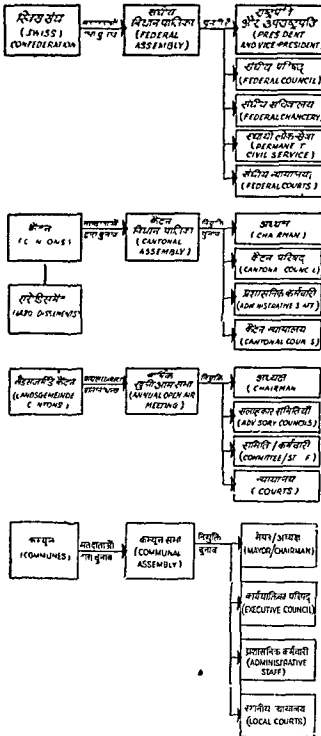
यद्यपि १८४८ ई० के संविधान ने स्विट्जरलैंड को एक मुक्तिसंगत तथा आधुनिक संविधान दिया, फिर भी यह अधिक दिना तक कार्यशील न रहा। रेडिकल लोग (Radicalists) इस संविधान के विरुद्ध थे। वे नेट को अधिक शक्तिशाली बनाना चाहते थे। उन्हें जनता का पर्याप्त समर्थन प्राप्त हुआ। फलतः १८७४ ई० में संघीय ससद् ने नया संविधान तैयार किया जिसका जनमत सग्रह द्वारा अनुमोदन हुआ। २६ मई, १८७४ ई० को नया संविधान प्रभावी हुआ। यही संविधान आज भी स्विट्जरलैंड में वर्तमान है। इस संविधान द्वारा कantonों की स्वतंत्रता पहले की अपेक्षा कम कर दी गयी और 'कार्यपालिका' की स्वतंत्रता की स्थापना के भी प्रयास किये गये। जनमत सग्रह की व्यवस्था को विस्तृत किया गया। १८७४ ई० से लेकर अब तक संविधान में अनेक बार संशोधन हुए हैं जिनके परिणामस्वरूप केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को प्रथम मिला है, लेकिन संविधान में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं हुआ है।

सारांश

स्विट्जरलैंड का प्रारम्भिक इतिहास जातिशो के आवागमन का इतिहास है। १ अगस्त, १२९१ को तीन स्वतंत्र तथा संप्रभु राज्यों ने 'स्थापनी संघ' की स्थापना की। वास्तव में स्विट्जरलैंड का जन्म हुआ। संघ की स्थापना के कई सौ वर्ष इसके विस्तार तथा ध्वजा के वर्ष थे। संघ में क्रमशः अनेक कantonों ने प्रवेश किया। १३१३ ई० में स्थायी मैत्री संघ आठ कantonों का राज्य मण्डल (Confederation) बन गया। १५१३ ई० में राज्य मण्डल के सदस्यों की संख्या तेरह हो गयी। लेकिन धर्मसुधार आन्दोलन ने राज्य-संघ की एकता को पुनः भंग कर दिया। १६४८ ई० में वेस्टफालिया की संधि ने इसे एक स्वतंत्र एवं संप्रभुता सम्पन्न राज्य के रूप में मान्यता प्रदान की। फ्रांस की राज्य-क्रान्ति (French Revolution, 1789) के समय तक स्विट्स राज्य मण्डल अत्यधिक दुबल था। क्रान्ति ने उसकी एकता को और भाँट डाला कर दिया। विना कांग्रेस, १८१५ (Congress of Vienna 1815) ने स्विट्जरलैंड को पुराना राज्य मण्डल दे दिया। राज्य पुनः धृष्ट हो गया। पुनः गृह-युद्ध की ज्वाला भड़की, लेकिन अंत में राष्ट्रीय एकता के समर्थकों की जीत हुई। १८४८ ई० में एक नये संविधान का निर्माण हुआ। इस संविधान के स्वान पर १८७४ ई० में दूसरा संविधान प्रभावित हुआ जो आज भी लागू है।

स्विट्जरलैंड के शासन का ढांचा

स्विट्जरलैंड में स्थानीय शासन की एजेंसियाँ
 AGENCIES OF LOCAL GOVERNMENT IN SWITZERLAND



प्रश्न

- 1 Trace the history of constitutional development of Switzerland since 1798
(१७९८ से स्विट्जरलैंड के संवैधानिक इतिहास का वर्णन कीजिए।)
- 2 "Switzerland is usually said to have been born in 1291" (Rappard)
Do you agree with this statement
('स्विट्जरलैंड का जन्म १२९१ ई० में हुआ।' क्या आप इस उक्ति से सहमत हैं ?)
- 3 "The historical and geographical factors have greatly moulded the course of constitutional development of Switzerland" Examine the statement
('ऐतिहासिक एवं भौगोलिक तथ्यों ने स्विट्जरलैंड के संवैधानिक विकास के रूप को प्रभावित किया है।' इस कथन की विवेचना करें।)

"The purpose for which the confederation is formed to secure the independence of the fatherland as against foreign nations to maintain peace and order within, to protect the liberty and rights of the confederation and to foster their common welfare"

—Art 2 of the Swiss Constitution

स्विस संविधान की विशेषताएँ

(Characteristics of the Swiss Constitution)

३

संविधान की विशेषताएँ—एक लम्बा प्रलेख, लिखित एवं निर्मित संविधान, उदारवाद का प्रभाव, प्रजातन्त्रवाद, सदैव गणतंत्र, सघीय शासन-व्यवस्था, जटिल संविधान, मूल अधिकार, गतिशील संविधान, सघीय कायपालिका, सघीय विधान मंडल, सघीय न्यायमंडल, राष्ट्र भाषाएँ ।

स्विस सघीय व्यवस्था—राज्यमंडल नहीं, स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों में सघ है—द्वंद्व शासन व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतंत्र न्यायपालिका ।

कैदनों का सघ में स्थान—संवैधानिक उपबन्ध का विश्लेषण, कैद की ऊपरी स्थिति, कठनों का महत्त्व कम नहीं, निष्कष ।

केन्द्र की शक्ति में वृद्धि—केन्द्रीकरण का प्रभाव ।

संविधान में संशोधन—संशोधन पद्धतियाँ, संवैधानिक जनमत संग्रह, संवैधानिक आरम्भण, मूल्यांकन ।

१ संविधान की विशेषताएँ

(Characteristics of the Constitution)

स्विस संविधान एक अनूठा संविधान है । विश्व के अन्य प्रमुख संविधानों की भाँति वह भी शासन कला के मौलिक प्रयोग में से एक है । यदि इंग्लैंड ने संसदीय पद्धति, अमेरिका ने अध्यक्ष-त्मक और सघीय पद्धति, रूस ने सोवियत पद्धति को जन्म दिया है तो स्विट्जरलैंड ने भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पद्धति और बहुल कार्यकारिणी जैसी नवीन संस्थाओं का आविष्कार किया है । इनकी अनेकी विशेषताएँ मौलिक तथा विलक्षण हैं । यह न तो विशुद्ध संसदात्मक है और न विशुद्ध अध्यक्ष-त्मक, बल्कि दोनों का संयोग है । इसमें प्रजातन्त्र का विशुद्धतम रूप देखने को मिलता है । इसकी सघीय व्यवस्था भारत तथा अमेरिका की सघीय व्यवस्थाओं के बीच का रास्ता अपनाती है । तात्पर्य यह कि मूलतः स्विस शासन प्रणाली उदार प्रजातन्त्रवादी, गणतन्त्रात्मक तथा सघीय है । अब हम प्रत्येक विशेषता पर अलग-अलग विचार करेंगे ।

स्विस संविधान एक लम्बा प्रलेख (a long document) है। यद्यपि यह अमेरिकी संविधान से कई गुना बड़ा है, फिर भी भारतीय संविधान का केवल आठवाँ भाग है। इसमें १२३ धाराएँ हैं जबकि अमेरिकी संविधान में ७ धाराएँ तथा भारतीय (i) एक लम्बा प्रलेख। संविधान में ३१५ धाराएँ और ६ परिशिष्ट हैं। स्विस संविधान के निर्माता सभ सरकार तथा कैंटो के बीच शक्तियों का स्पष्ट वितरण चाहते थे, अन उहोने संविधान में उन साधारण बातों पर भी ध्यान दिया जिन्हें सामान्य विधेयकों के अधिकार क्षेत्रों में रहना चाहिये था, जैसे—मछली पकड़ना, शिकार खेलना, जुआ, पशुओं की बीमारी आदि।

साधारणतः संविधान के दो पग किये जाते हैं—लिखित और अलिखित संविधान (Written and enacted Constitution)। लिखित संविधान के अ तगत राज्य जीवन के मूल सिद्धांत, नियम, अधिकार तथा कर्तव्य, सरकार के संगठन, काय आदि लिपिवद्ध रहते हैं, जबकि अलिखित संविधान, रीतिरिवाजों, जनश्रुतियों, परम्परागत व्यवहार (ii) लिखित एवं निर्मित और पूर्व दृष्टांतों पर आधारित होता है। यद्यपि संविधान के लिखित और अलिखित वर्गीकरण को अब गलत बताया जाने लगा है, फिर भी दोनों वर्गों में एक मौलिक भेद है। अलिखित संविधान विकसित होते हैं। वे किसी एक समय किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा निर्मित न किये जाकर काल चक्र के साथ पुरानों व परम्पराओं द्वारा विकसित होते रहते हैं। परंतु इसके विपरीत एक लिखित संविधान के लिए यह आवश्यक है कि वह किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा किसी निश्चित समय में निर्मित हुआ हो। इस दृष्टिकोण से समुक्त राज्य अमेरिका की तरह स्विट्जरलैंड का एक लिखित एवं निर्मित संविधान है। इसकी रचना १४ सदस्यों के एक आयोग ने १७ फरवरी से ८ अप्रैल १८४८ ई० तक निरंतर तक वितक और वाद-विवाद के बाद की। तदुपरांत, राज्यमण्डल की डाइट ने इसे स्वीकार किया। इस संविधान में १८७४ ई० में व्यापक परिवर्तन लाये गये। यही परिवर्द्धित संविधान आज भी विद्यमान है।

स्विस संविधान के निर्माता १९ वीं शताब्दी के व्यक्तिवाद तथा उदारवाद से काफी प्रभावित हुए। उदारवाद से अभिप्राय उस विचारधारा से है जो व्यक्ति, उसकी स्वतंत्रता तथा उसके अधिकारों का समर्थन करती है और राज्य को उनके रक्षण केवल एक साधन स्वीकार करती है। संविधान की भाषा तथा वाक्यावली पर पग-पग पर इस विचार- (iii) उदारवाद का धारा की अभिष्ट छाप मिलती है। संविधान निर्माता चाहते थे कि व्यक्ति को उन सभी अकुशकारी तथा मर्यादित करनेवाले प्रभावों से मुक्त रखा जाय जो उस काल की चर्च सम्बन्धी और कुलीनता की व्यवस्था के कारण लोगों को आक्रान्त कर रहे थे। इसी उद्देश्य से उहोने संविधान में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था की। यद्यपि अमेरिका और भारत के संविधानों के अनुरूप स्विट्जरलैंड के संविधान में कोई अधिकार पत्र (Bill of Rights) अलग अध्याय के रूप में नहीं पाया जाता, परंतु इसके विभिन्न अनुच्छेद व्यक्ति के अधिकारों का उल्लेख करते हैं। नागरिकों को प्रतिवेदन, धर्म, भाषण, समाचारपत्रों और संगठनों के सम्बन्ध में पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है, विधि के समक्ष वे सभी समान हैं, उन्हें पूर्ण आर्थिक स्वतंत्रता भी दी गयी है। नि शुल्क प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त करने तथा

देश के किसी भी भाग में बसने की स्वतन्त्रता भी उल्लेखनीय है। यद्यपि उदारवाद का आर्थिक रूप 'यद्माव्यम्' नीति (laissez faire) या पूँजीवाद है, लेकिन स्विस संविधान ने जनकल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा के उपबन्धों द्वारा समोपित कर इसे लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) का रूप दे दिया है।

प्रजातन्त्रवाद (Democracy) का स्वित्जरलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है। स्विस संविधान के रोम रोम में प्रजातन्त्र व्याप्त है। यहाँ तक कि स्वित्जरलैंड और प्रजातन्त्र—इन दोनों शब्दों को पर्यायवाची माना जाने लगा है। लार्ड (iv) प्रजातन्त्रवाद ब्राइस ने कहा भी है कि "आधुनिक सच्चे प्रजातन्त्रों में स्वित्जरलैंड आधार के रूप में। मैं ऐसा प्रजातन्त्र है जिसका सर्वप्रथम अध्ययन किया जाना चाहिए।"¹

ब्राइस ने इसके दो कारण बतलाये हैं—(१) स्वित्जरलैंड सबसे प्राचीन प्रजातन्त्र है और (२) इस देश में जितना प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों का विकास तथा सफल प्रयोग हुआ है उतना विश्व के किसी भी अन्य देश में नहीं। यहाँ पर शासन का आधार जनता का निश्चय है। राज्य की अंतिम शक्ति जनता में निहित है। विधि के समक्ष सभी नागरिक समान हैं, सबों को मतदाताधिकार प्राप्त है और सभी संस्थाओं के संगठन का आधार निर्वाचन है। राजनीतिक सत्ता का आधार स्थानीय स्वशासनिक संस्थाएँ हैं। नगर संस्था (Commune) राष्ट्र की सबसे छोटी सवनीतिक इकाई है और उसके सावजनिक जीवन का केन्द्र बिन्दु है। इतना ही नहीं, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के व्यापक प्रयोग द्वारा स्विस प्रजातन्त्र को पूर्ण विशुद्ध बना दिया गया है। गुरुत्वा (Initiative), जनमत संग्रह (Referendum), और लड्सजीमेण्ट (Landsgemeinde) के प्रयोग द्वारा सबसाधारण की इच्छा को सर्वोपरि हाथ दिया गया है। विदेशी सैनिकों में ही नहीं, बल्कि आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में भी स्वित्जरलैंड पूर्ण स्वतन्त्र है। विधि या व्यवहार में किसी प्रकार का सामाजिक विभेद नहीं करता जाता है। सब नागरिक मध्यवर्गीय हैं, न तो कोई बहुत अमीर है और न कोई बहुत गरीब।

स्विस शासन प्रणाली का अर्थ मूल सिद्धांत गणतन्त्र है। गणतन्त्र (Republic) का अर्थ है कि सरकार का प्रत्येक पद साधारण जनता के निर्वाचन से प्राप्त होता है। कोई भी पद जमात या वंशानुगत द्वारा नहीं मिलता है। स्वित्जरलैंड (v) सदैव गणतन्त्र। लैंड में सरकार का कोई ऐसा अंग नहीं है जो पराधीन शक्ति नियुक्त या निर्वाचित न हो सके। उन देशों में गणतन्त्र की इच्छा को स्थापना नहीं हुई। यह सदा से ही गणतन्त्र रहा है।

स्वित्जरलैंड एक सघातक राज्य (Confederation) है। इससे एक परिसंघ (Confederation) का अर्थ है कि दो या दो से अधिक स्वतन्त्र राज्यों के बीच एक सघातक व्यवस्था है।

(vi) सघीय शासन व्यवस्था।

1 "Among the modern democracies the Swiss land has the highest standard of living."

विधियाँ, प्रयाएँ, परम्पराएँ, इतिहास और अपने निजी विचार हैं। इसके अतिरिक्त, स्विस-परिसर का संविधान लिखित तथा अनाम्य है। इसमें केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों के मध्य अधिकारों का विभाजन किया गया है। केन्द्रीय विधानमंडल द्विसदनात्मक है जिसके एक सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। संविधान की सर्वोपरिता को भी कुछ हद तक स्वीकार किया गया है। हाँ, सिर्फ 'यायपालिका को यह प्रधानता प्राप्त नहीं है जो अमेरिका में उसे दिया गया है। सभ के इन लक्षणों को विद्यमान देखते हुए ही ह्यूयरे ने स्विट्जरलैंड को एक पूणत सघोय राज्य माना है।

स्विस संविधान को एक अनम्य (Rigid) संविधान कहा गया है। ऐसे संविधान जिनमें संशोधन करने के लिए साधारण कानून बनाने की पद्धति से भिन्न किसी विशेष पद्धति की आवश्यकता पड़ती है, अनाम्य कहे जाते हैं। इस अर्थ में स्विस (vii) जटिल संविधान। संविधान अनाम्य है, क्योंकि उसमें संशोधन करने के लिए एक विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था की गयी है। संविधान की जटिलता और अधिक बढ़ जाती है क्योंकि संशोधन की यह विशेष प्रक्रिया बहुत जटिल है। फिर भी अमरीकी संविधान से इसे कम जटिल कहना ही उचित होगा।

नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की समस्या अतकाल से एक समस्या बनी हुई है। आधुनिक युग में इनकी सुरक्षा के उद्देश्य से संविधान में इन्हें उल्लिखित कर दिया जाता है तथा उनकी रक्षा की गारंटी दी जाती है। भारत, अमेरिका आदि के संविधानों में इसी प्रकार की व्यवस्था का अनुकरण किया गया है और 'अधिकार पत्रों (Bill of Rights) का उल्लेख किया गया है। लेकिन स्विट्जरलैंड में औपचारिक अधिकार पत्र का अभाव है। फिर भी दोसियों अनुच्छेद में सारे प्रलेख बिखरे पड़े हैं जो व्यक्तियों को ईमान, सद्बिवेक और धर्म-प्रचार की स्वतंत्रता, सगठन की स्वतंत्रता, सम्पत्ति धारण की स्वतंत्रता और विधि के समक्ष सभी की स्वतंत्रता, आदि की गारंटी करते हैं। लेकिन यहाँ यह तथ्य स्मरणीय है, जबकि भारत तथा अमेरिका में मूल अधिकारों की रक्षा का भार एक स्वतंत्र 'यायालय को सौंपा गया है, स्विट्जरलैंड में ऐसा नहीं है। शासन संचालन पर जनता का इतना बठोर नियंत्रण है कि इसकी आवश्यकता भी नहीं समझी जाती।

स्विस संविधान एक जीवित गतिशील (dynamic) प्रलेख है। मौलिक उपबन्धों द्वारा निर्धारित सीमाओं के अंतर्गत यह अपने को समय के अनुकूल बदलता रहा है। संविधान की आत्मा को छुए बिना संशोधनों द्वारा इसमें परिवर्तन किया गया है। (ix) गतिशील संविधान। फलतः समय की गति के साथ यह भी विकासशील रहा है। आज भी इसका आधार उदारवाद है। लेकिन संशोधन तथा विधेयकों द्वारा उदारतावाद के आर्थिक पहुँचूँ ओषाद को सोव-कल्याणकारी राज्य के रूप में बदल दिया गया है। १८७७, १९०८ तथा १९२० ई० के अनेक अधिनियमों द्वारा औद्योगिक शोषण का अंत कर दिया गया है। इसी प्रकार १८९७ तथा १९१३ ई० के स्वास्थ्य सम्बन्धी अधिनियमों द्वारा जनता की रक्षा धोमारियों से की गयी है और १८८५, १९०८, १९३० ई० के नशाबन्दी अधिनियम और १८२० ई० के जुआ निरोधक अधिनियम द्वारा म्यक्ति की

सामाजिक रक्षा की गयी है लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि राज्य के बढ़ते हुए कार्य ने व्यक्ति की स्वतंत्रता पर आघात किया है। स्विस की जनता अपनी स्वतंत्रता पर आघात करनेवाले विधेयकों का सदा विरोध किया है।

स्विस संविधान की सघीय परिषद (Federal Council) उसकी एक अनुठी विशेषता¹ है। यह एक बहुल कार्यपालिका (Plural or Collegiate Executive) है जिसमें ७ सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन ४ वर्षों के लिए सघीय विधान-
(x) सघीय कार्यपालिका सभा (Federal Assembly) द्वारा होता है। इन सभी सदस्यों की स्थिति समान होती है। इनमें प्रत्येक व्यक्ति बारी-बारी से एक वर्ष के लिए परिषद प्रधान होता है। परिषद को ही सघ का राष्ट्रपति भी कहा जाता है। लेकिन यह राष्ट्रपति वस्तुतः राष्ट्र का प्रधान नहीं होता है, उसमें तथा परिषद के अन्य सदस्यों में कोई अंतर नहीं होता और वह किसी भी प्रकार परिषद के अन्य सदस्यों की अपेक्षा राष्ट्र के शासन संचालन के लिए अधिक उत्तरदायी नहीं होता। वह केवल राष्ट्र की सर्वोच्च अधिशासी समिति (Executive Committee) का सभापति मात्र होता है और इस स्थिति से वह औपचारिक प्रधान के रूप में उन अनुष्ठानिक क्रिया कलापों को करता है जिन्हें अन्य देशों के राज्य प्रधान करते हैं। इस प्रकार परिषद के सभी सदस्यों की स्थिति समान है। यह सस्था राष्ट्र की प्रधान कार्यपालिका और देश का सर्वोच्च शासक है। राष्ट्र की समस्त कार्यपालिका की शक्ति इसमें निहित है।

स्विट्जरलैंड का सघीय विधानमंडल द्विसदनात्मक है। उच्च सदन अथवा राज्य सभा (Council of States) कैंटनों का प्रतिनिधित्व करती है और निम्न सदन अथवा राष्ट्रीय परिषद (National Council) सर्वसाधारण का प्रतिनिधित्व करती है। स्ट्रॉंग ने कहा है कि “स्विस विधानमंडल भी स्विस कार्यपालिका के समान ही अनोखा है।”

स्विस संविधान में सर्वोच्च न्यायालय की भी व्यवस्था है। जिसे सघीय न्यायाधिकरण (Federal Tribunal) कहते हैं। लेकिन अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति से इसकी स्थिति एकदम भिन्न है। अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक है, वह विधियों को असंवैधानिक घोषित कर सकता है। इसके विपरीत, स्विट्जरलैंड में संविधान के निर्वाचन का अधिकार सघीय विधान सभा को प्राप्त है। सघीय न्यायाधिकरण केवल एक न्यायालय मात्र है, न कि राष्ट्रीय न्याय-व्यवस्था के ऊपर सर्वोच्च न्यायालय।

स्विस संविधान की अंतिम विशेषता भाषा सम्बन्धी है। स्विट्जरलैंड एक बहुभाषा भाषी

१ इस अनोखापन के कई कारण हैं। प्रथम बिस्व में स्विस विधानमंडल ही ऐसा विधानमंडल है जिसके उच्च सदन के कर्तव्य निम्न सदन के कर्तव्यों के पूर्ण समान हैं। द्वितीय, शक्तियों के पृथक्करण सिद्धान्त के विरुद्ध विधानमंडल को व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायिक सभी शक्तियाँ दी गयी हैं। तृतीय, विधानमंडल द्वारा पारित अधिकांश विधियों के लिए जनमत संग्रह (referendum) आवश्यक है।

देश है। इसमें विभिन्न जातियाँ हैं जो विभिन्न भाषाएँ बोलती हैं। संविधान प्रमुख भाषाओं को स्वतंत्रता की गारंटी देता है, किंतु उद्देश्य से संविधान ने चार भाषाओं (xiii) राष्ट्र भाषाएँ को राष्ट्र भाषा घोषित किया है, ये भाषाएँ हैं—जर्मन, फ्रेंच, इटालियन, और रोमांश। इसके विपरीत भारत में सिर्फ एक भाषा हिंदी को राष्ट्रभाषा की श्रेणी में रखा गया है, लेकिन अन्य क्षेत्रीय भाषाओं को भी विकसित करने की पूर्ण स्वतंत्रता दी गयी है।

निष्कर्ष — इस प्रकार स्विट्स संविधान एक मौलिक तथा अनूठा संविधान है। संविधानवाद को इसको अनेक देवें हैं। यह अन्य देशों से विभिन्न एक आदर्श तथा मौलिक शासन-व्यवस्था की रचना करता है। पृथक्करण की प्रवृत्तियों पर विजय प्राप्त करते हुए यह अनेकता में एकता को स्थापना करता है।

२ स्विट्स संघीय व्यवस्था

(The Swiss Federal System)

संघात्मक व्यवस्था आधुनिक युग की सर्वाधिक प्रचलित व्यवस्था है। यह स्वतंत्रता तथा एकता को समन्वित करती है। विभिन्नताओं तथा विरोधाभासों से भरे हुए राष्ट्र के लिए यह सबसे सुयोग्य तथा सफल व्यवस्था समझी गयी है। अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कनाडा, भारत, सोवियत संघ आदि देशों में इसका प्रयोग किया गया है। स्विट्जरलैंड में भी संघीय व्यवस्था ही अपनायी गयी है।

स्विट्स राज्यमंडल

(The Swiss Confederation)

संविधान में स्विट्जरलैंड को राज्य मंडल (Confederation) कहा गया है। लेकिन व्यवहार में स्विट्जरलैंड एक राज्यमंडल नहीं, अपितु संघ राज्य है। इसे राज्यमंडल की उपाधि देना अनुपयुक्त होगा। राज्यमंडल राज्यों वा एक डोला-डाला राज्य मंडल नहीं। संघ है जिसमें सशक्त केन्द्रीय सत्ता का अभाव रहता है और जिसके विघटन की पूरी सम्भावना रहती है। डा० वी० एम० शर्मा ने संघ और राज्यमंडल के बीच अन्तर बतलाते हुए कहा है कि संघ राज्य में केन्द्रीय सरकार क्षेत्रीय सरकारों से स्वतंत्र रहती है जबकि राज्य मंडल में केन्द्रीय सरकार क्षेत्रीय सरकारों के अधीनत्व रहती है।¹ स्विट्जरलैंड की संघात्मकता का परीक्षण करने पर यह ज्ञात होता है कि वह एक राज्यमंडल नहीं, बल्कि संघ है। वह डोला डाला संघ नहीं है। संविधान की प्रस्तावना में

1 "The powers of government are divided between the general and regional governments whether in a confederation or a federation, but in a federation the division make the general government independent of the regional governments in a confederation the division of powers leaves the general government still subordinate to the units which continue their independence and sovereignty

—B M Sharma,

सघ सरकार की दृढ़ता पर जोर दिया गया है—“स्विस राज्य मंडल की स्थापना का उद्देश्य यह है कि अवयवी कैंटनों के सघ को सुदृढ़ बनाया जाय और उसके द्वारा स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति और सम्मान की रक्षा और वृद्धि की जाय।”¹ उसी प्रस्तावना में आगे कहा गया है कि स्विस राष्ट्र में पूर्ण समैक्य प्राप्त करने के लिए ही देश में सघीय सविधान की स्थापना की जा रही है। इस प्रकार समुक्त-राज्य अमेरिका के राज्यों की तरह स्विस फ़टन अपनी प्रभुसत्ता को इस हद तक त्यागने को तैयार थे जिससे केन्द्रीय सरकार को इतनी शक्ति मिल जाय कि वह राष्ट्रीय महत्त्व के कार्यों का निवह्न कर सके। अतः कैंटनों ने वे द्र के पक्ष में प्रभुसत्ता का त्याग किया। केन्द्रीय सरकार की शक्तियों के अध्ययन से भी यह ज्ञात होता है कि वह शक्तिहीन नहीं है, अपितु उसका अधिनार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। उसके अंतर्गत कूटनीतिक-सम्बन्ध शांति और युद्ध, सधियाँ, करेंसी, धातायात के साधन, वाणिज्य, देशीयकरण उच्च शिक्षा, आदि सम्मिलित हैं। इस सम्बन्ध में सविधान का अनुच्छेद २ उल्लेखनीय है—“परिसघ की स्थापना का उद्देश्य यह है कि विदेशी आक्रमण के विरुद्ध पितृभूमि की स्वतन्त्रता की रक्षा की जाय, देश के अन्दर शांति और सुव्यवस्था धनी रहे, अवयवी एककों की स्वतन्त्रता और उनके अधिकारों की रक्षा की जाय और सभी कैंटनों में सामान्य लोक कल्याण का पोषण किया जाय।”² इस प्रकार स्विस राज्य को एक ढोला-ढाला परिसघ नहीं, बल्कि एक ठोस तथा एकतापूर्ण सघ बनाने का प्रचार किया गया है। राज्य मंडल शब्द का प्रयोग औपचारिकता मात्र है। अतः यहाँ पर “राज्य मण्डल” शब्द के प्रयोग का विशेष महत्त्व नहीं है। फे० सी० ह्वेयर ने इस स्थल पर “राज्य मण्डल” और “सघ” को पर्यायवाची माना है।

स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों में सघ है

(Switzerland is really a Federation)

ऊपर हमने देखा है कि स्विस सविधान एक राज्य मण्डल नहीं, बल्कि एक सघ है। यहाँ हम इसको सघात्मकता की जाँच करेंगे। सघात्मक व्यवस्था के निम्नलिखित प्रमुख लक्षण हैं —

(क) द्वैध शासन व्यवस्था (Dual Polity)

(ख) शक्तियों का वितरण (Division of Powers)

(ग) सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution), और

(घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका को सविधान के निर्वाचन का अधिकार (An independent judiciary with the power to interpret the Constitution)

1 To consolidate the union of the confederates and to maintain and promote the unity strength and order of the Swiss nation —Preamble

2 “The purpose for which the confederation is formed to secure the independence of the fatherland as against foreign nations to maintain peace and good order within, to protect the liberty and rights of the confederates and to foster their common welfare —Art 2

प्रथम, सघ राज्य का आधार द्वैध शासन प्रणाली (Dual Polity) है। इसमें दो सरकारें होती हैं—राष्ट्रीय और क्षेत्रीय सरकारें। दोनों सरकारों के निर्माण, जीवन और शक्तियों का आधार संविधान है। कोई सरकार दूसरी श्रेणी की द्वैध शासन-व्यवस्था। सरकार के ऊपर अपनी स्थिति के लिए आश्रित नहीं है। दोनों, अर्थात् केन्द्रीय एवं अल्पसंख्यक राज्यों की सरकारें समान स्थिति का उपयोग करती हैं और दोनों ही एक-दूसरे के अयोग्याश्रित होती हैं।

सघात्मक राज्य की यह व्यवस्था स्विस-संघ में विद्यमान है। यह सघ २५ कैंटनों के सम्मिलन से बना है, (१) ज्यूरिच, (२) बर्न, (३) लुत्सी, (४) उरी, (५) स्वबीज, (६) अट्टाल्डेन, (७) ग्लेरेण्ड, (८) जुग, (९) फ्रीबर्ग, (१०) सोलोथन, (११) वेसिल, (१२) स्कॉतेन, (१३) ऐपेजेल्, (१४) सेंटगाल, (१५) ग्रिसस, (१६) औरगो, (१७) थूरगो, (१८) टिसिनो, (१९) वोड, (२०) वैले, (२१) युचेटिल और (२२) जेनेवा। इसमें १५५० ई० में अट्टाल्डेन दो अर्द्ध कैंटनों—निडवाल्डेन और आवाल्डेन, में १५६७ ई० में ऐपेजल दो अर्द्ध कैंटनों—दो रोडस (Two Rhodes) में, और १८३२ ई० में वेसिल दो अर्द्ध कैंटनों—टाउन और कट्टी में बंट गये। इस प्रकार स्विस सघ में २५ कैंटन हो गये जिसमें १६ पूर्ण कैंटन और ९ अर्द्ध कैंटन हैं।

अर्द्ध कैंटन भी पूर्ण कैंटनों के समान स्वतंत्र हैं, सिर्फ दो बातों में वे पूर्ण कैंटनों से भिन्न हैं। प्रथमतः, अर्द्ध कैंटनों उच्च सदन राज्य परिषद् में केवल एक प्रतिनिधि भेजता है जबकि प्रत्येक कैंटन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। द्वितीयतः, प्रत्येक अर्द्ध कैंटन को उन सभी प्रश्नों पर जिनका सम्बन्ध संविधान में सशोधन करने से है, केवल आधे मत का अधिकार है।

इस विशेषता के अतिरिक्त सबसे उल्लेखनीय बात यह है कि केन्द्रीय एवं अल्पसंख्यक सरकारें अपने निर्माण और जीवना के लिए एक-दूसरे पर आश्रित नहीं हैं, बल्कि वे संविधान को वृत्ति हैं, स्विस सघ १८४८ ई० के संविधान का फल है। सघ तथा कैंटन के अस्तित्व इसी संविधान पर आश्रित हैं। सघ या कैंटन एक दूसरे को नष्ट नहीं कर सकते हैं। संविधान में सशोधन द्वारा ही किसी के अस्तित्व में परिवर्तन लाया जा सकता है। संविधान पर निर्भरता इतनी अधिक है कि कोई कैंटन स्वेच्छा से सघ से बाहर नहीं निकल सकता है।

फिर सघ तथा कैंटनों की सरकारी को समान स्थिति प्राप्त है। दोनों संविधान द्वारा निर्धारित अपने अपने कार्य क्षेत्र में स्वतंत्र हैं। एक-दूसरे क्षेत्र में वे हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं।

स्विस संविधान की एक अन्य सघात्मक विशेषता यह है कि सभी कैंटन एक समान हैं। प्रत्येक कैंटन का निजी संविधान, नागरिकता के अलग-अलग नियम, निजी विधियाँ, प्रथाएँ, तथा इतिहास हैं। तात्पर्य यह है कि सघीय सिद्धांत के अनुकूल स्विटजरलैंड में दोहरी नागरिकता, दोहरे अधिकार और दोहरी यायपालिका की व्यवस्था की गयी है। समुक्त राज्य अमेरिका के सिनेट की तरह स्विस परिषद् में कैंटनों को समान प्रतिनिधित्व (२ प्रतिनिधि) प्रदान किया गया है। केवल अर्द्ध कैंटनों को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। समान प्रतिनिधित्व का यह आधार ह्यूयर्स के विचार में, केवल राज्यों की परस्पर समानता को ही प्रकट करता है, वरन् राष्ट्रीय सरकार का सघातरित इकाइयों पर आश्रित होने का भी सूचक है।

अतः, सघ निर्माण की प्रक्रिया के दृष्टिकोण से भी स्विस सघ एक आदर्श सघ है। अमरीकी सघ की तरह सम्मिलन प्रक्रिया (integration procedure) द्वारा इसका निर्माण

हुआ। १३ वीं शताब्दी में सवप्रथम ३ कैन्टोनें मिलकर परिसभ का निर्माण किया जिनकी सभ्या वेस्टफालिया की संधि (१६४८) के समय १३ हो गयी और वियना की कांग्रेस (१८१५) के समय २२ हो गयी। १८४८ ई० में इन्होंने कैन्टोनें द्वारा वक्तमान राज्य मण्डल की नींव डाली जिसे १८७४ ई० में और ठोस तथा दृढ़ बनाया गया।

केन्द्र और अवयवों एकको के बीच शक्तियों का विभाजन एक महत्त्वपूर्ण सघीय सिद्धांत है। स्वित्जरलैण्ड में भी सविधान द्वारा शक्तियों का वितरण (२) शक्तियों का वितरण। (Division of powers) किया गया है। इस दृष्टिकोण से इन्हें चार भागों में बाँटा जा सकता है —

(१) सघीय अधिकार क्षेत्र —सविधान कुछ विषयों को अनन्य (exclusive) रूप से सभ के अधिकार-क्षेत्र में रखता है। इनपर सघीय शासन ही विधि बना सकता है या उनकी व्यवस्था कर सकता है। इन विषयों में प्रमुख हैं—वदेशिक सम्बन्धी, युद्ध की घोषणा करना, देश की सुरक्षा, यातायात व सदेश वाहन साधन, उच्च शिक्षा, कर्सेसी, दीवानी, फौजदारी तथा वाणिज्य सम्बन्धी विधियाँ, वन, मद्यसार एकाधिकार, छूतवाली बीमारियाँ तथा मछली पकड़ना, पार और साह्विलों की व्यवस्था जैसे छोटे छोटे विषय भी।

(२) समवर्ती अधिकार—कुछ विषय ऐसे हैं जिनपर कैन्टोनें तथा सघीय सरकार दोनों का समवर्ती अधिकार क्षेत्र (Concurrent Jurisdiction) है। परंतु यदि किसी विषय पर दोनों के बनाये गये नियमों में परस्पर विरोध हो जाय तो सघीय नियम ही माय होता है, कैन्टन या नहीं। इनमें निम्नलिखित विषय प्रमुख हैं, प्रेस पर नियंत्रण, उद्योगों पर नियंत्रण, बैंक-व्यवसाय, आप्रवासन (immigration), आदि।

(३) विभक्त अधिकार —स्विस शासन-प्रणाली की एक विशेषता यह है कि यहाँ कुछ विषयों पर व्यवस्था करने का अधिकार सभ तथा राज्यों में बाँटा हुआ है। उदाहरणस्वरूप, विदेशों से संधियाँ करना सघीय अधिकार क्षेत्र में है। परंतु, कैन्टन अपने निकटवर्ती देशों से सविधान द्वारा निश्चित सीमाओं के अंतर्गत कुछ विषयों पर संधियाँ कर सकते हैं, सेना की व्यवस्था तथा संचालन के लिये भी सभ तथा कैन्टन में बाँटे हुए हैं, अनिवार्य तथा निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कैन्टनों का वक्तव्य है। परंतु सभ को यह निरीक्षण करने का अधिकार है कि कैन्टन अपने मन्तव्य का पालन कर रहे हैं या नहीं। जलशक्ति सम्बन्धी विधियाँ सभ द्वारा बनायी जाती हैं, परंतु इस सम्बन्ध में अधिकतर प्रशासकीय कार्य कैन्टन करते हैं।

(४) अवशिष्ट अधिकार (Residuary Powers)—उपयुक्त अधिकारों को छोड़कर शेष सब अधिकार कैन्टनों को सौंपे गये हैं। उनका कहीं स्पष्ट उल्लेख नहीं है।

इस प्रकार स्विस सविधान में अधिकारों की तीन सूचियाँ स्पष्ट हैं—सघीय विषय, समवर्ती विषय तथा विभक्त विषय। अवशिष्ट अधिकार कैन्टनों को सौंपे गये हैं। सघीय सरकार के अधिकार प्रदत्त (delegated), अंकित (enumerated) तथा स्पष्ट (defined) हैं जबकि राज्य सरकारों के अधिकार मूल अथवा प्रारम्भिक (original) अवशिष्ट तथा स्पष्ट हैं। भारतीय पध्दति में विषयों की तीन सूचियाँ दी गयी हैं—सघीय सूची, राज्य-सूची, और समवर्ती सूची तथा अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को सौंपी गयी। संयुक्त राज्य अमेरिका और आस्ट्रेलिया में शक्तियों के द्वीय शासन को दी गयी है और अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों को। कनाडा

की दो सूचियाँ हैं—केन्द्र सूची और राज्य सूची। अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र की सौंपी गयी हैं। तुलनात्मक दृष्टिकोण से स्विटजरलड मुख्यतः अमरीकी पद्धति का अनुकरण करता है। यहाँ सघ-सरकार की शक्तियाँ उल्लिखित हैं तथा अवशिष्ट शक्तियाँ अवयवी राज्यों को प्राप्त हैं।

स्विटजरलड में शक्तियों के विभाजन के विश्लेषण से यह ज्ञात होता है कि अमेरिका की तुलना में यहाँ सघीय सरकार का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक और विस्तृत है। कुछ संविधान में केन्द्र की शक्तियाँ प्रबल होती हैं और कुछ में एक को अधिक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। किंतु इससे संविधान के सघीय स्वरूप पर उस समय तक कोई पभाव नहीं पड़ता जब तक कि “एक की शक्ति इस सीमा तक क्षीण न हो जाय कि यह असहाय हो जाय और अपने अस्तित्व के लिए अथवा अपने शासनिक क्रिया कलापों के लिए दूमरे का आश्रित और मुहताज न हो जाय।”¹ (ह्वेयर)। प्रो० ह्वेयर ने कहा है कि “सघीय सिद्धान्त से मेरा आशय शक्तियों के इस प्रकार वितरण से है कि केन्द्रीय शासन और एककों के शासन हर एक स्वतन्त्र भी रहे और अन्योन्याश्रित अथवा संयुक्त भी रहे।” यह सघीय सिद्धान्त स्विटजरलड में लिए पूर्णरूप से लागू होता है।

सघवाद की एक अन्य महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि सघ में संविधान सर्वोच्च होता है। संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution) के तीन अर्थ हैं : (१) संविधान की आवश्यकता लिखित होनी चाहिए और यदि कभी कोई विवाद खड़ा हो (ग) संविधान की तो वह संविधान के उपबन्धों के अनुसार ही निर्णय होना चाहिए, (२) सर्वोच्चता। संविधान कठोर होना चाहिए और प्रत्येक विधान मण्डल चाहे वह केन्द्रीय विधान मण्डल हो या एकको का विधान मण्डल, अवश्यतः संविधान के अधीन ही होगा, (३) सम्पूर्ण प्रभुसत्ता राज्य में निवास करती है और इसका प्रयोग संविधान संविधायी सत्ता करेगी।

स्विटजरलड में बहुत ज्यादा हद तक संविधान की सर्वोच्चता को मान्यता प्रदान की गयी है। वहाँ का संविधान लिखित है तथा किसी प्रकार के विवाद का निणय संविधान के उपबन्धों के अंतर्गत ही होता है। संविधान कठोर भी है, क्योंकि संशोधन की प्रक्रिया बहुत जटिल है। संविधायी शक्ति विधान मण्डल तथा अंतिम रूप से जनता में निवास करती है, क्योंकि संशोधन में जनता का हाथ रहता है।

लेकिन स्विटजरलड में संविधान उस अर्थ में तथा उस सीमा तक सर्वोच्च नहीं है, जिस अर्थ में तथा जिस सीमा तक संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान सर्वोच्च है। सघीय संविधान

1 “It does not deprive the constitution of its federal character so long as the one is not rendered thereby hopelessly dependent on the other for its existence or proper functioning”
—*Wheare*

2 I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each within a sphere co-ordinate and independent”
—*Wheare*

केवल कैंटनों के संविधानों तथा कानूनों से श्रेष्ठ है। यदि संविधान मण्डल संविधान के प्रतिफूल भी नियम बनाता तो संघीय यायालय कुछ नहीं कर सकता है। जनता अवश्य ही विधान-मण्डल को स्वामिनी है। अंतिम शक्ति जनता में निहित है।

सभ के लिए अंतिम शक्त यह है कि एक स्वतंत्र नगरपालिका होनी चाहिए जिसको संविधान के अंतिम निर्वाचन का अधिकार हो। स्वतंत्र यायपालिका संविधान का अंतिम संरक्षक होती है। स्विट्जरलैंड में अमेरिका के सदृश यायपालिका की सर्वोच्चता को स्वीकार नहीं किया गया है। संघीय यायालय को संविधान के निर्वाचन का अधिकार प्राप्त नहीं है। विधान मण्डल द्वारा पारित विधियों की संवैधानिकता को जांचने का उसे अधिकार नहीं है। स्विट्जरलैंड में यायपालिका की प्रधानता का सिद्धांत नहीं, बल्कि विधान मण्डल की प्रधानता का सिद्धांत माय है। सघात्मक व्यवस्था का यह लक्षण स्विस संविधान में वक्त मान नहीं है।

स्विस संविधान की सघात्मकता के लक्षणों के उपर्युक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि सिर्फ अंतिम विशेषता को छोड़कर अन्य विशेषताएँ संविधान में पायी जाती हैं। सभ राज्य की प्रमुख विशेषताएँ—दोहरा राजतंत्र, शक्तियों का विभाजन तथा संविधान की सर्वोच्चता—स्विस संविधान में देखने को मिलती हैं। यह स्मरण रखना चाहिए कि कोई भी सघात्मक संविधान सघवाद की सभी आवश्यकताओं को पूरा नहीं करता है। यदि स्विस संविधान सघात्मकता के लक्षणों से कहीं पूरक होता भी है तो इससे उसको सघात्मकता पर धक्का नहीं पहुँचता है। निष्कर्षतः, स्विस संविधान एक पूर्ण सघात्मक राज्य की स्थापना करता है।

निष्कर्ष

३ कैंटनों का सघ में स्थान

(Federal Status of the Cantons)

स्विस संविधान के अनुच्छेद ३ में कहा गया है कि "संघीय संविधान की सीमाओं के अन्तर्गत कैंटन सघ प्रभुता-सम्पन्न है।" कैंटनों की संप्रभुता का विश्लेषण ह्यूज ने इन शब्दों में किया है—(१) ऐसा कोई क्षेत्र नहीं है जिसमें कैंटनों की एक संकल्पित अथ में भी संप्रभुता सम्पन्न कहा जा सके। प्रत्येक विषय के लिए कोई-न कोई संविधान का नियम आवश्यक है।

(२) संविधान के अनुसार कैंटन केवल "संघीय संविधान की सीमाओं के अंतर्गत ही संप्रभुता सम्पन्न है।" उनकी संप्रभुता को इस प्रकार सीमित करना वास्तव में उनकी संप्रभुता का घातक है। प्रचलित नियम यह है कि कोई भी कैंटन का कानून संघीय कानून के विरुद्ध नहीं होना चाहिए। इस प्रकार कैंटन सघ के अधीन हो जाते हैं उससे स्वाधीन नहीं।

(३) जो शक्तियाँ संप्रभुता की सूचक हो सकती हैं, वे सब सघ के हाथों में हैं। कैंटनों के अधिकार-क्षेत्र में अधिकतर वे शक्तियाँ हैं जो साधारणतया स्थायी सत्स्थाओं को प्रदान कर दी जाती हैं।

(४) कंटनो का अंतराष्ट्रीय विधि के अनुसार कोई स्वतंत्र व्यक्तित्व नहीं है।

(५) यदि वॉटन सघोय कानून का उल्लंघन करते हैं तो सघ के पास उनको ऐसा करने से रोकने के अनेको उपाय हैं, परंतु यदि सघ कंटनो के कानूनो का उल्लंघन या उनके अधिकार-क्षेत्र में हस्तक्षेप करता है तो कंटनो के पास कोई उपाय नहीं है, वे निःसहाय हैं।

सघ सरकार कंटनो का निरीक्षक, शिक्षक एवं संरक्षक है। कंटनो के नये संविधान के लिए या संविधान में संशोधन के लिए सघ सरकार का अनुमोदन केन्द्र की ऊपरी स्थिति। आवश्यक है। कंटन के संविधान को सघोय संविधान के प्रतिकूल नहीं होना चाहिए। कंटन सघ से अलग नहीं हो सकते, वे आपस में कोई राजनीतिक संधि या ममझौता नहीं कर सकते तथा सघ की वित्तीय सहायता पर वे आश्रित रहते हैं। उनके बीच झगड़े का निणय सघ सरकार करती है। कंटन में आंतरिक अशांति या उपद्रव की दशा में सघ सरकार को हस्तक्षेप करने का अधिकार है।

यहाँ एक स्मरणीय बात यह है कि जिस प्रकार अमेरिका में कंटनो को सर्वोच्च न्यायालय का संरक्षण प्राप्त है, उस प्रकार स्विस कंटनो को नहीं है। स्विस सघोय न्यायालय किसी कंटन के कानून को सघोय कानून या सघोय संविधान के प्रतिकूल होने पर अवश्य अवैध घोषित कर रद्द कर सकता है, परंतु यदि कोई सघोय कानून किसी कंटन के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप करता है या किसी कंटन के संविधान या उसके कानून का उल्लंघन करता है तो कंटन के पास कोई उपाय नहीं, क्योंकि सघोय न्यायालय सघोय विधानमण्डल के किसी कानून को अवैधानिक अथवा रद्द घोषित नहीं कर सकता है। हाँ, तीस हजार नागरिक या आठ कंटन उस पर जनमत संग्रह की मांग कर सकते हैं।

लेकिन उपयुक्त विवेचन का अर्थ यह नहीं कि कंटन केवल संवैधानिक शून्य (Constitutional nullities) मात्र हैं। वास्तव में कंटन ही सघ के आधार कंटनो का महत्त्व कम नहीं है। ऐतिहासिक दृष्टिकोण से ३ सघ से पूर्व तथा प्रारम्भिक है। नागरिकों के जीवन में सघ की अपेक्षा कंटनो का प्रभाव ही अधिक व्यापक है। कंटन राजनीतिक प्रयोगशालाओं के लिए महत्त्वपूर्ण हैं। शूक्स के शब्दों में, "प्रत्येक कंटन सक्रिय राजनीतिक जीवन का वेद्र है।" प्रत्येक कंटन का निजो संविधान भी रहता है, जिसका निर्माण या जिसमें परिवर्तन सघोय संविधान के अंतर्गत किया जाता है। इसके अतिरिक्त सघोय संविधान के संशोधन में कंटनो को भी भाग दिया गया है। राष्ट्रीय विधानमण्डल के ऊपरी सदन, राज्य परिषद्, कंटनो के प्रतिनिधियों द्वारा संगठित होता है। इन प्रतिनिधियों के कार्य काल, निर्वाचन पद्धति आदि का निर्णय कंटन ही करते हैं। सघोय ससद्द में कंटनो का बोलबाला बहुत रहता है क्योंकि राष्ट्रपरिषद् में तो उन्हें स्थान मिलता ही है, साथ साथ कंटन के अधिकारी सघोय ससद्द या सदन्य निर्वाचित हो सकते हैं। सघोय कायपालिका में अधिक-से-अधिक कंटनो का प्रतिनिधित्व तथा राष्ट्रीय सरकार के अगों की विभिन्न कंटनो में स्थापना, ये बातें भी कंटनो के महत्त्व को सूचित करती हैं।

ये बातें तो कंटनो की स्थिति को महत्त्वपूर्ण बनाती ही हैं साथ-ही साथ उनके अधिकार भी कम नहीं हैं। वे अवशिष्ट अधिकारों का उपयोग करते हैं, समवर्ती तथा विभाजित विषयों पर

भी विधि निर्माण तथा प्रशासन का उन्हें अधिकार है। यहाँ दो वानें विशेष उल्लेखनीय हैं—प्रथम, प्रशासकीय कार्य अधिकतर कैंटनों के कमचारी ही करते हैं। द्वितीय, कालांतर में सघ की शक्तियों में जो वृद्धि हुई, उसमें कैंटनों को भी हिस्सा मिला।

निष्कर्ष निष्कर्षतः, स्विस सघीय व्यवस्था में कैंटन संवैधानिक शून्य नहीं हैं। अन्त में सघों को अवयवी इकाइयों की तरह उनका भी महत्त्वपूर्ण स्थान है। यद्यपि बोस्जर के कथन में अतिशयोक्ति है, फिर भी उसे उद्धृत किया जा सकता है—‘विभिन्न कैंटन तथा अर्द्धकैंटन अनेक छोटे छोटे राष्ट्र हैं जिनकी एकमात्र सतत आकांक्षा यह रहती है कि वे अपने राजनैतिक सगठनों को पूर्ण करें तथा अपनी लोकतंत्रीय संस्थाओं का विकास करें।’

४ केन्द्र की शक्ति में वृद्धि

(Increase in the Powers of the Centre)

गत वर्षों में सघीय सरकार की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है और उत्तरोत्तर वृद्धि होती ही जा रही है। बीसवीं सदी में केन्द्रीकरण (Centralisation) का यह प्रवृत्ति विश्वव्यापक है। स्वित्जरलैंड में इस विकास के कारणों पर प्रकाश डालते हुए हैन्सलूवर ने लिखा है कि “यूरोप में राष्ट्रीयता का उत्थान, दक्षिण और दक्षिण दिशा में स्थित देशों का एकीकरण, यातायात के साधनों का विकास, वाणिज्य तथा उद्योग केन्द्रीकरण का कारण। की आवश्यकताएँ, आर्थिक साधनों पर निर्भरता की वृद्धि तथा आर्थिक संकटकाल में हड़, समान रूप तथा सफल नीति आदि आवश्यकताओं तथा प्रभावों के कारण ऐसा हुआ है।’ प्रायः चार बातों ने केन्द्रीकरण की दिशा में मुख्य रूप से प्रभाव डाला है—युद्ध, आर्थिक अविनाश, सामाजिक सेवाओं के लिए निरंतर बढ़ती हुई मांग और यातायात के साधनों तथा उद्योगों में मशीनीकरण और औद्योगिक क्रांति। तीन बलवान् राष्ट्रों—फ्रांस, इटली और जर्मनी से घिरे होने के कारण युद्धकाल में स्वित्जरलैंड की स्वतन्त्रता तथा सुरक्षा की समस्या बढ़ गयी। अतः केन्द्रीय सरकार को अपरिमित शक्तियाँ दी गयीं। बीसवीं सदी में समाज-कल्याण के उद्देश्य से ‘यद्माव्यम् नीति (laissez faire) का स्थान कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के सिद्धांत ने लिया। राजसत्ता का केन्द्रीकरण एक कल्याणकारी राज्य की अनिवार्य दशा है। स्वित्जरलैंड में यह विकास अनेकों संवैधानिक सघोद्योगों तथा साधारण कानूनों द्वारा हुआ। अनुच्छेद ३१ तथा ३४ में सघोद्योगों द्वारा केन्द्रीय सरकार को क्रमशः सांख्यिक कल्याण तथा नागरिका की सुरक्षा और श्रमिकों के हित कानून बनाने का अधिकार दिया गया। केन्द्रीय सरकार धीरे-धीरे देश के आर्थिक जीवन का सरदार बन गयी। विश्व युद्धों तथा आर्थिक अविनाश ने सघीय सरकार को सशक्त ता बनाया ही, साथ-साथ यातायात व सदेश-वाहन के आधुनिक साधन तथा विशेषकर वर्तमान काल के वैज्ञानिक आविष्कारों एवं अनुसंधानों ने इस प्रवृत्ति को प्रबलतम व प्रगतिशील होने में बड़ी सहायता दी।

५ सविधान में सशोधन

(Amendment in the Constitution)

संवैधानिक विकास के लिए अनेक पद्धतियों पर विचार किया जाता है, जैसे—प्रचार, रीति रिवाज, प्रशासकीय अध्यादेश, "यायालयों के नियम और संज्ञात्मक, औद्योगिक अनुसंधान आदि। इन पद्धतियों से भी स्पष्ट व प्रत्यक्ष पद्धति संवैधानिक सशोधन है। लेकिन इसकी जटिलता तथा सविधान की प्रतिष्ठा का उपाय रखते हुए इस पद्धति का कम प्रयोग होता है, पर स्विट्जरलैंड में अनेक विधियों के विपरीत संवैधानिक परिवर्तन लाने के लिए संवैधानिक सशोधन की पद्धति पर ही अधिक निर्भर किया गया है। स्विट्जरलैंड में केवल ७७ वर्षों में (१८७४-१९५१ ई०) ५० सशोधन किये गये, जबकि अमेरिका में १७० वर्षों में (१७८६ ई० से आज तक) केवल २२ सशोधन किये गये।

स्विस सविधान में सशोधन की जो प्रक्रिया निर्धारित की गयी है, उसके दो प्रकार हैं —

(१) संवैधानिक जनमत-संग्रह (Constitutional Referendum)

सशोधन पद्धतियाँ। (२) संवैधानिक आरम्भण (Constitutional Initiative)।

इन दोनों पद्धतियाँ द्वारा सविधान के आंशिक या पूर्ण सशोधन (Partial or Total Revision) हो सकते हैं।

(१) संवैधानिक जनमत संग्रह (Constitutional Referendum) — सविधान

में सशोधन के लिए यह आवश्यक है कि संघीय विधानमंडल के दोनों सदन, राज्य सभा और राष्ट्रीय परिषद्—संयुक्त रूप से सविधान में पूर्ण अथवा आंशिक सशोधन

(क) जब दोनों सदन का निश्चय करें और तदनुसार सशोधन का प्रस्ताव तैयार करें। सहमत हों। तत्पश्चात् उस सशोधन का सर्वसाधारण और कटनों के जनमत संग्रह

(Referendum) के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि सर्वसाधारण और कैंटन उसे बहुमत से स्वीकार कर लें तो सशोधन स्वीकृत समझा जाता है। इस प्रसंग में पूर्ण कैंटन का एक और अर्ध-कैंटन का आधा मत माना जायगा।

लेकिन, यदि संघीय विधानमंडल का एक ही सदन प्रस्तावित सशोधन के लिए सहमत हो

और दूसरा सदन उक्त सशोधन का विरोध करता हो, तो

(ख) जब एक सदन सहमत (i) सर्वप्रथम सर्वसाधारण जनमत संग्रह द्वारा यह निणय किया हो और दूसरा विरोध जायगा कि सशोधन की आवश्यकता है या नहीं। करे। (ii) सर्वसाधारण को स्वीकृति मिल जाने पर संघीय विधानमंडल का पुनर्निर्वाचन होता है।

(iii) तत्पश्चात् विधान मंडल के निर्वाचित सदन प्रस्तावित सशोधन पर विचार करते हैं।

(iv) यदि दोनों सदन उक्त सशोधन को स्वीकार कर लेते हैं तो प्रस्तावित सशोधन सर्वसाधारण और कटनों के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

(v) यदि सर्वसाधारण और कैंटन दोनों बहुमत से सशोधन को स्वीकृत कर लेते हैं तो उक्त सशोधन क्रियाकारी हो जाता है।

संवैधानिक आरम्भण (Constitutional Initiative)

सविधान का पूण अथवा आंशिक सशोधन (Complete or partial revision) सव-साधारण के लिए कम से कम ५०,००० स्विस नागरिकों द्वारा आवेदन-पत्र आवश्यक है। इस सम्बन्ध में भी दो प्रक्रियाएँ हैं —

यदि आवेदन-पत्र पूण सशोधन (Complete Revision) के लिए हो तो उसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है जिस प्रक्रिया का सघीय विधानमण्डल के (क) पूर्ण सशोधन। एक सदन द्वारा सशोधन प्रस्ताव के पास करने और दूसरे के द्वारा विरोध करने की स्थिति में होता है।

आंशिक सशोधन (Partial revision) के लिए दो रूप में माग की जा सकती है।

(ख) आंशिक सशोधन। (१) साधारण शब्दों में या

(२) सूत्र रूप में।

(१) यदि आवेदन पत्र साधारण शब्दों में हो तो —

(i) सघीय विधान मण्डल की स्वीकृति के बाद सदनका विधेयक तैयार होता है। उस विधेयक पर सर्वसाधारण तथा कंटन की स्वीकृति (Ratification) ली जाती है। स्वीकृति मिलने पर सशोधन क्रियाकारी होता है।

(ii) यदि सघीय विधान-मण्डल सशोधन-प्रस्ताव के विरोध में हो तो उसपर सवसाधारण का निर्णय लिया जाता है। यहाँ कंटनों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है। यदि सशोधन प्रस्ताव को मतदाताओं की स्वीकृति मिल जाती है तो सघीय विधान मण्डल प्रस्ताव के अनुरूप विधेयक तैयार करता है। तब उस विधेयक को कंटनों तथा सवसाधारण के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

यदि सशोधन प्रस्ताव विधेयक या सूत्र के रूप में हो तो —

(i) सघीय विधान मण्डल के पक्ष में होने की स्थिति में विधेयक को सवसाधारण तथा कंटन के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

(ii) सघीय विधान मण्डल के विपक्ष में होने की स्थिति में विधानमण्डल जनमतसंग्रह के लिए निम्नलिखित सिफारिशें करना है—

(क) प्रस्तावित सशोधन अस्वीकृत कर दिया जाय, अथवा

(ख) सघीय विधान मण्डल उक्त सशोधन के त्याग पर अपना निजी प्रस्ताव तैयार करके प्रारम्भिक सशोधन प्रस्ताव के साथ सवसाधारण और कंटन के निर्णय के लिए भेज सकता है।

मूल्यांकन

(Estimate)

स्विस सविधान की सशोधन प्रक्रिया की दो विशेषताएँ (Specialities) विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। प्रथम, यह जनतन्त्रीय सिद्धांतों पर आधारित है। जन-

(i) विशेषताएँ।

मत संग्रह तथा आरम्भिक द्वारा सविधान के सशोधन में जनता को भी भाग लेने का अवसर दिया गया है। भारत, ब्रिटेन, अमेरिका या सोवियत-संघ किसी भी देश में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार सविधान पर जनता का प्रत्यक्ष नियंत्रण है। द्वितीय, सविधान में पूर्ण सशोधन (Total revision) को भी व्यवस्था है। अथ

देशों में सिर्फ आंशिक संशोधन की ही व्यवस्था है, पूर्ण संशोधन की नहीं। इस व्यवस्था से स्विट्स संविधान पर जनता का नियंत्रण और भी बढ़ जाता है।

जहाँ तक जटिलता (Rigidity) की मात्रा का प्रश्न है सिद्धांततः स्विट्स संविधान की संशोधन प्रक्रिया को अगर जटिल नहीं तो सरल भी कहा ठीक नहीं होगा। लेकिन हाँ, अमरीकी संविधान की तुलना में यह सरल है, पर भारतीय संविधान से अधिक

(ii) जटिलता।

जटिल। व्यावहारिक दृष्टिकोण से इस संशोधन प्रक्रिया को बहुत-से

लेखक लचीला कहना पसन्द करते हैं क्योंकि सिर्फ ७७ वर्षों में (१८७४-१९५१ ई०) इसमें ५० संशोधन हो चुके हैं, बकि अमेरिका में १७० वर्षों में (१७८६ से आज तक) सिर्फ २२ संशोधन हुए हैं।

संविधान के कार्यकारी पहलू (Working aspect) के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि आंशिक संशोधन तो कई बार हो चुके हैं, लेकिन पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव अभी तक सिर्फ दो बार आय हैं। यह भी स्मरणीय है कि १८७४ ई० के बाद से अब तक

(iii) कार्यकारी पहलू।

संविधान में १८ संशोधन आरम्भक द्वारा और ३० संशोधन संघीय

विधानमण्डल द्वारा प्रस्तावित होकर स्वीकृत हुए हैं। संसदाधारण

तथा संघीय संसद, दोनों ओर से काफी संख्या में संशोधन प्रस्ताव प्रस्तावित हुए हैं।

स्विट्स संविधान में अद्यतक ५० संशोधनों ने जिन मूल प्रवृत्तियों (Tendencies) को बल दिया है, वे इस प्रकार हैं —

(iv) प्रवृत्तियाँ।

(१) शासन का केन्द्रीयकरण अर्थात् संघीय सरकार की शक्तियों में उत्तरोत्तर वृद्धि।

(२) स्विट्जरलैंड को एक कल्याणकारी राज्य बनाने की दिशा में प्रगति।

(३) संघीय सरकार के आर्थिक तथा वित्तीय अधिकारों में वृद्धि।

(४) सामाजिक नतिकता का विकास।

(५) प्रत्यक्ष प्रजातंत्रवाद की उत्पत्ति।

(६) संविधान को जीवन राजनीतिक प्रवृत्तियों तथा आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना।

सारांश

संविधान की विशेषताएँ — स्विट्स संविधान एक लम्बा प्रलेख है। यह लिखित एक निर्मित संविधान है। स्विट्स संविधान के निर्माता प्रतिक्रियावाद तथा उदारवाद से काफी प्रभावित हुए हैं। प्रजातंत्रवाद का स्विट्जरलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है। स्विट्स शासन-प्रणाली का अर्थ मूल सिद्धांत गणतन्त्रवाद है। स्विट्जरलैंड में एक संघात्मक राज्य है। स्विट्स संविधान को एक आत्म्य संविधान कहा गया है; संविधान में मूल अधिकारों का भी उल्लेख है। स्विट्स संविधान को एक जीवित गतिशील संविधान कहा गया है; संघीय कार्यपालिका का मण्डलात्मक स्वरूप संविधान को एक अनोखी विशेषता है। संघीय विधानमण्डल के दोनों सदन समान हैं। संघ-न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। स्विट्जरलैंड में चार भाषाओं को राष्ट्रभाषा घोषित किया गया है।

संघीय व्यवस्था — संविधान में स्विट्जरलैंड को राज्य मंडल कहा गया है। लेकिन व्यवहारतः यह एक राज्य-मण्डल नहीं, बल्कि संघ-राज्य है। स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों में संघ है क्योंकि संघात्मक राज्य की विशेषताएँ—देशशासन-व्यवस्था, शक्तियों का वितरण तथा संविधान को सर्वोच्चता बर्हा पायी जाती है केवल स्वतंत्र-न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन का अधिकार बर्हा नहीं पाया जाता है।

सविधान द्वारा प्रदत्त सीमाओं के अतर्गत वैंटन सम्प्रभुता सम्पन्न है। फिर भी वे द्र की स्थिति सर्वोपरि है लेकिन कौश्टनों का महत्त्व कम नहीं है।

गत वर्षों में सघीय सरकार की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है और उत्तरोत्तर वृद्धि होती जा ही है।

सविधान में सशोधन — स्विट्जरलैंड में सभैधानिक परिवर्तन लाने के लिए सशोधन की पद्धति पर अधिक निर्भर किया गया है।

सशोधन-प्रक्रिया के दो प्रकार हैं — सभैधानिक जनमत संग्रह तथा सभैधानिक आरम्भण। दोनों पद्धतियों द्वारा सविधान के आंशिक या पूर्ण सशोधन हो सकते हैं। सशोधन की दो विशेषताएँ उल्लेखनीय हैं।

प्रथम, यह जनतंत्रीय सिद्धांतों पर आधारित है।

सशोधन की प्रक्रिया अगर जटिल नहीं तो सरल भी नहीं है। अभी तक सविधान के आंशिक संशोधन कई बार हो चुके हैं, लेकिन पूर्ण सशोधन के प्रस्ताव अभी तक सिर्फ दो बार आये हैं। सशोधनों ने साथ सरकार की शक्तियों में वृद्धि करवाणकारी राज्य का निर्माण तथा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रवाद की उन्नति पर बल दिया है।

प्रश्न

1. Examine the salient features of the swiss constitution
(स्विस सविधान की विशेषताओं की विवेचना कीजिए ।)
2. What do you regard as the special features of the Swiss constitution ?
To what extent have they contributed to the establishment and efficiency of Government in Switzerland ?
(All U '43 Agra U '57, 47, Punjab U '41 '49)
(स्विस सविधान की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए। कहां तक उन्होंने स्विट्जरलैंड में सरकार को स्थिरता और कुशलता प्रदान की है ?)
3. Discuss the nature of the federal system in Switzerland
(स्विट्जरलैंड में सघीय व्यवस्था की प्रकृति का वर्णन करें ।)
4. "Swiss Constitution is not Confederation but a federation" Do you agree ?
("स्विस सविधान एक राज्य मण्डल नहीं, सघ है।" क्या आप इससे सहमत हैं ?)
5. Contrast the procedure of constitutional amendments in the U S A with that in Switzerland
(स्विस और अमरीकी सविधान की सशोधन-प्रक्रियाओं में अंतर बतलाइये ।)
6. What are the characteristics of the Federal Government ? How are they found in Switzerland ?
(B H U 1952)
(साधारण शासन की क्या विशेषताएँ हैं और स्विट्जरलैंड में कहाँ तक पायी जाती हैं ?)
7. Discuss the salient features of the constitution of Switzerland and describe its amending procedure
(B U 1961 A)
(स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन करें और सशोधन विधि की विवेचना करें ।)

"Subject to the rights reserved to the people and the cantons, the supreme authority of the confederation is exercised by the Federal Assembly which is composed of two sections or councils, A the National Council, B the Council of States" —Art 71

४

संघीय विधानमण्डल (The Federal Legislature)

संघीय सभा	— सर्वोपरिता, द्विसदनात्मक ।
राज्य परिषद्	—संगठन, कायकाल, सदस्यों के विशेषाधिकार तथा उम्तिर्तियाँ, पदाधिकारो, प्रतिनिधि ।
राष्ट्रीय परिषद्	—संगठन, निर्वाचन प्रणाली, मतदाता, सदस्यता, कायकाल, पापदो की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि, वेतनादि, पदाधिकारो ।
दोनों सदनों में सम्बन्ध	—समान सदा, पटता प्रभाव ।
संघीय सभा की शक्तियाँ	—प्रतिबन्ध, विधायी अधिकार, प्रणालिकीय अधिकार, वित्तीय अधिकार, यायिक अधिकार, निष्कप ।
संघीय सभा की कार्य विधि	—सत्र, वाद विवाद, व्यवस्थापक ।

१ संघीय सभा

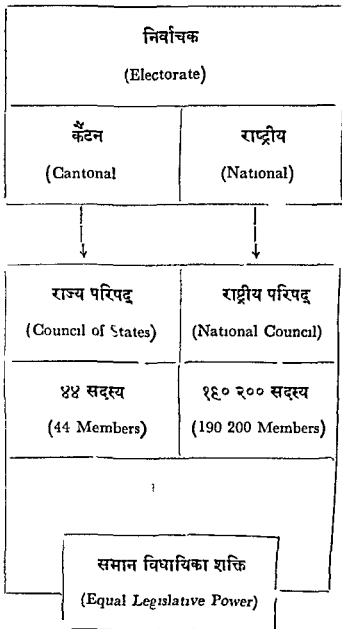
(The Federal Assembly)

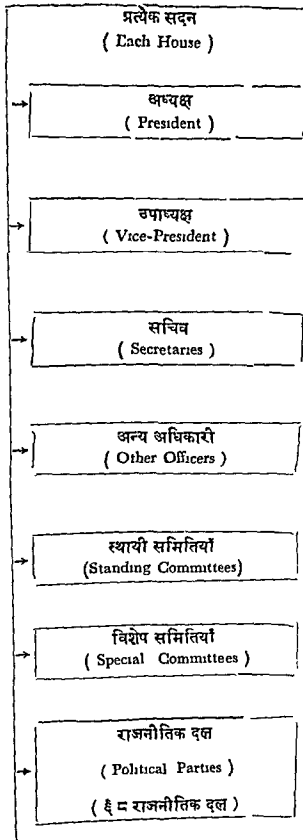
स्विस संविधान के अनुच्छेद ७१ में स्विस विधानमण्डल की दो मौलिक विशेषताओं की चर्चा की गयी है। प्रथम, यह परिषद की सर्वोच्च सत्ता (Supremacy) का उपभोग करती है, द्वितीय, यह द्विसदनात्मक है।¹

संघीय सभा में सभ की सर्वोच्च शक्ति निहित है। यह स्विस जनता तथा कॅण्टनों के अधिकारों को छोड़कर सभ की सर्वोच्च शक्ति का उपभोग करती है। संघीय सभा केवल जनता के अधीन है। जनता को छोड़कर इसके द्वारा निर्मित विधि पर कोई आपत्ति उठी कर सकता है। अमेरिका में सदाय यायपालिका को भी 'यायिक समीक्षा (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त नहीं है। कॅण्टन के कानून से संघीय कानून की उच्च स्थिति भी संघीय विधानमण्डल की सर्वोच्च शक्ति का द्योतक है।

1 'Subject to the rights reserved to the people and the Cantons the supreme authority of the Confederation is exercised by the Federal Assembly which is composed of two sections or councils A the National Council B the Council of States'—Art 71'

स्विस विधानपालिका का सगठन
(Organization of the Swiss Parliament)





संघीय विधानमण्डल की द्विसदनात्मक (Bicameral) व्यवस्था के उद्भव की व्याख्या दो प्रकार से की जाती है। प्रथमतः, संघीयान निर्माताओं के सामने दो समस्याएँ थी—(१) केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीयकरण या कौन्सिलों की सप्रभुता और (ii) द्विसदनात्मक शक्तिशाली संघ सरकार तथा (२) छोटे व बड़े राज्यों के बीच समझौता करना। इन समस्याओं को सुलझाने के लिए उन्होंने अमरीकी संघीयान से लाभ उठाया। उन्होंने द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया ताकि एक सदन में राष्ट्र का प्रतिनिधित्व हो सके और दूसरे में कौन्सिलों का, एक में देश की जनता की जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो और दूसरे में प्रत्येक राज्य को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार हो। अतः विधानमण्डल का दो भाग किया गया— राष्ट्रीय परिषद् (The National Council) और राज्य परिषद् (The Council of States)। प्रथम, राष्ट्र की सुदृढ़ता तथा एकता का प्रतीक है तो दूसरा कठनों की प्रभुता तथा उनकी परस्पर समानता का द्योतक है। द्वितीय, द्विसदनात्मक व्यवस्था को अपनाने का दूसरा कारण ऐतिहासिक परम्परा का प्रभाव था। १८४८ ई० के पूर्व स्विट्जरलैंड की संघीय विधानपालिका के रूप में एक 'डाइट' (Diet) नामक संस्था थी जिसमें प्रत्येक कण्टन को एक मत प्राप्त था। अतः संघीय विधानमण्डल में एक ऐसे सदन की आवश्यकता थी जिसमें प्रत्येक कण्टन को समान मत मिले।

२ राज्य-परिषद्

(The Council of States)

राज्य परिषद् स्विस संघीय सभा का उच्च या द्वितीय सदन (Upper or Second Chamber) है। यद्यपि संघीयान के अनुसार यह निम्न सदन का अधीनस्थ (Subordinate) नहीं बल्कि समकक्ष (Co equal) सदन है, फिर भी संघीय इकाइयों का प्रतिनिधित्व करने के कारण अमरीकी सिनेट तथा भारतीय राज्य सभा की श्रेणी में इसे रखा जाता है।

स्विस राज्य-परिषद् का संगठन (Composition) अमरीकी सिनेट से मिलता जुलता है। जिस प्रकार सिनेट में प्रत्येक अमरीकी राज्य को प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है उसी प्रकार राज्य परिषद् में प्रत्येक स्विस कौन्सिल को, चाहे उसका आकार या जनसंख्या कुछ भी हो, दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। सिर्फ एक विभिन्नता यह है कि अमेरिका के असदृश स्विट्जरलैंड में कुछ इकाइयों को, जिन्हें अर्द्ध कौन्सिल कहते हैं, सिर्फ एक प्रतिनिधि भेजने का ही अधिकार दिया गया है। इस प्रकार राज्य-परिषद् की सदस्य-संख्या ४४ है—१६ कौन्सिलों के ३८ प्रतिनिधि और ६ अर्द्ध कौन्सिलों के ६ प्रतिनिधि। विश्व के अन्य उच्च सदनों की तुलना में यह संख्या बहुत कम है क्योंकि अमेरिका, भारत तथा ब्रिटेन के अन्य सदनों की सदस्य-संख्या क्रमशः १००, २५० और ६०० है। सदस्यों की योग्यताएँ, उनकी निर्वाचन पद्धति, पदावधि आदि का निर्धारण कौन्सिलों के हाथ में है। फलतः राज्य-परिषद् के सभी सदस्यों की योग्यताएँ, कार्य-काल तथा निर्वाचन विधि एक समान नहीं है। प्रत्येक कौन्सिल का अलग-अलग नियम है। ४ कौन्सिलों के प्रतिनिधि वहाँ के विधानमण्डल के कौन्सिल तथा ३ अर्द्ध कौन्सिलों के प्रतिनिधि सांख्यिक सभाओं द्वारा और शेष १४ वं अर्द्ध-कौन्सिलों के प्रतिनिधि वयस्क नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। राज्य-परिषद्

पर संविधान की धाराओं ६, ८१ तथा १०८ द्वारा कतिपय प्रतिबंध लगाये गये हैं। धारा ६ में कहा गया है कि कैंटनों के सभी निर्वाचन "प्रजातांत्रिक" (democratic) होंगे, धारा ८१ द्वारा यह प्रतिबंध लगाया गया है कि राज्य-परिषद् के सदस्य एक ही साथ राष्ट्रीय परिषद् या सघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते हैं, धारा १०८ के द्वारा राज्य परिषद् के सदस्य को एक ही सघीय न्यायालय का सदस्य होने पर रोक लगा दिया गया है। कैंटनों द्वारा अन्य प्रतिबंध लगाये जा सकते हैं।

स्विज राज्य परिषद् का सगठन अमरीकी सिनेट के सगठन से मिलता जुलता है। दोनों जनताधिक पद्धति तथा सघीय इकाइयों को समानता के सिद्धांत पर आधारित हैं। भारतीय राज्य परिषद् से इसका सगठन इस अर्थ में भिन्न है कि यहाँ राज्यों का प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर नहीं अपितु जनसंख्या के आधार पर दिया गया है। ब्रिटिश लाउ-सभा से असदृशता तो और भी अधिक स्पष्ट है क्योंकि लाउ सभा के सदस्य बशगत् या नामजद होते हैं।

राज्य परिषद् के सगठन से यह सदेह पैदा होता है कि वह सिर्फ कैंटनों का प्रतिनिधि तथा उनके हितों का संरक्षक होगा। लेकिन, व्यवहार में इस सदन ने कभी भी इस प्रकार की सकीण मनोवृत्ति का प्रदर्शन नहीं किया। राष्ट्रीय हित की अपेक्षा इसने कभी भी कैंटनों के हितों का समर्थन नहीं किया। न तो यह राज्याधिकारों (States' right) के समर्थकों का गढ़ ही है और न तो ब्रिटेन की लाउ सभा की भाँति इसे प्रतिक्रियावादियों का प्रवक्ता ही कहा जा सकता है। विधेयकों पर विचार विमर्श करने में इसने राष्ट्रीय परिषद् से भी अधिक उदारता का प्रमाण दिया है।

स्विज राज्य-परिषद् के सदस्यों के कार्यकाल में भी असमानता है। विभिन्न कैंटन अलग अलग अवधियों के लिए सदस्यों का निर्वाचन करते हैं। फलस्वरूप राज्य परिषद् के ३५ सदस्य ४ वर्ष के लिए, ३ सदस्य ३ वर्ष के लिए और ४ सदस्य केवल १ वर्ष कार्यकाल के लिए चुने जाते हैं। यहाँ यह स्मरणीय है कि अमरीकी सिनेट की भाँति राज्य-परिषद् के सदस्यों का कार्य-काल व्यवहारत बहुत लम्बा होता है क्योंकि प्रायः उनका पुनर्निर्वाचन बार बार होता रहता है।

स्विज सदन के प्रतिनिधियों को कुछ विशेषाधिकार (Special Privileges) तथा उन्मुक्तियाँ (Immunities) प्राप्त हैं। सघीय कानून द्वारा सदस्यों को बोलने-तथा वाद विवाद में भाग लेने की स्वतंत्रता है। उन्हें केवल अपने सदन के प्रति उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। अन्य किसी अधिकारी के प्रति नहीं। विधानमण्डल द्वारा पारित विधियों के लिए वे उत्तरदायी नहीं होते। न्यायिक प्रक्रियाओं (Judicial Proceedings) के समय उन्हें उन्मुक्ति प्राप्त है। केवल विधानमण्डल ही इसे समाप्त कर सकती है। विधानमण्डल के सत्र के समय सम्मोेर अपराध के लिए किसी प्रतिनिधि को गिरफ्तार किया जा सकता है, लेकिन सम्बंधित सदन से २४ घण्टे के अन्दर आज्ञा लेकर ही उसे बन्दी बनाया जा सकता है।

यद्यपि संविधान द्वारा प्रत्येक अधिवेशन के लिए नवीन अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष की चुनाव की व्यवस्था की गयी है, लेकिन राज्य परिषद् प्रत्येक वर्ष के लिए अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। ये पदाधिकारी राज्य परिषद् के सदस्यों में से ही चुने जाते हैं। केवल शक्त यह है कि एक

ही कॅण्टन के सदस्य लगातार अध्यक्ष या उपाध्यक्ष निर्वाचित नहीं हो सकते। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि समुक्त राज्य अमेरिका और भारत में उच्च सदन के अध्यक्ष उपराष्ट्रपति पदेन (ex-officio) होते हैं।

जहाँ तक अधिकार का प्रश्न है, स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति अमरीकी सिनेट के अध्यक्ष से बहुत कुछ मिलती जुलती है। वह बैठका का सभापतित्व करता, सदन में व्यवस्था स्थापित करता तथा नियमों को लागू करता है। ट्राय (Tie) पड़ने पर उसे निर्णायक मत (Casting vote) देने का अधिकार है।

राज्य परिषद् की सदस्यता में काफी स्थिरता पायी जाती है। अधिकांश प्रतिनिधि पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं और इच्छापर्यन्त निर्वाचित होते रहते हैं। अधिकांश प्रतिनिधि उच्च वाटि के होते तथा उच्च शिक्षा प्राप्त किये रहते हैं। राजनीति उनको पेशा होता है। वे प्रायः कम्यून या कॅण्टन से अपना राजनीतिक जीवन प्रारम्भ करते हैं। कॅण्टनों में सफल राजनीतिक जीवन व्यतीत करने के बाद ही वे फायपालिका या विधायिका में स्थान प्राप्त कर सकते हैं। उनमें से अधिकांश उच्च शिक्षा प्राप्त किये रहते हैं। १९६० ई० में लगभग आधे सदस्यों को डॉक्टर की उपाधि प्राप्त थी।

३. राष्ट्रीय परिषद्

(The National Council)

राष्ट्रीय परिषद् जनता की प्रतिनिधि सभा है कॅण्टनों की नहीं। इसका निर्वाचन जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से करती है। अतः इस सदन को भारतीय लोकसभा, ब्रिटिश लोकसभा और अमरीकी प्रतिनिधि-सभा की तरह ही स्विस सघीय सभा (Federal Assembly) का प्रथम या निम्न सदन (First or Lower House) कहा जाता है।

राज्य परिषद् के सदृश राष्ट्रीय परिषद् की रचना और संगठन सघीय सविधान के उपबन्धों के अनुसार किया गया है। लेकिन भारतीय लोक सभा की तरह उसकी अधिकतम सदस्य-संख्या

निश्चित नहीं की गयी है। सिर्फ इतना कहा गया है कि प्रत्येक २४,०००

संगठन

की संख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जायगा। लेकिन १२,००० से अधिक जनसंख्या पर भी एक ही प्रतिनिधि भेजा जायगा। १२,००० से कम

संख्या की कोई गिनती नहीं होती। परन्तु प्रत्येक कॅण्टन अथवा अर्द्ध-कॅण्टन को कम-से-कम एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, चाहे उसकी जनसंख्या कितनी भी कम क्यों न हो। इस आधार पर प्रारम्भ में राष्ट्रीय परिषद् की सदस्य संख्या १२० थी, परन्तु जनसंख्या में वृद्धि होने के कारण आजकल यह संख्या १९६ हो गयी है। सदस्यों की संख्या २०० से कम रखने के लिए १९३१ तथा १९५० में संवैधानिक संशोधन द्वारा जनसंख्या तथा प्रतिनिधि के अनुपात में परिवर्तन लाया गया। २४ हजार की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि का निर्वाचन होता है। तुलनात्मक दृष्टिकोण से यह संख्या बहुत कम है क्योंकि ब्रिटेन, सोवियत संघ, भारत और अमेरिका में निम्न सदनों की सदस्य संख्या क्रमशः ६२५, ६२२, ५२० और ४३५ है।

फ्रांस के संसदीय मण्डल की भाँति राष्ट्रीय परिषद् के प्रतिनिधियों का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional Representation) के

निर्वाचन प्रणाली

आधार पर किया जाता है। यह प्रणाली १९१९ ई० में अपनाई गयी थी। १९१९ ई० के पूर्व निर्वाचन एकल सदस्य निर्वाचन-क्षेत्रों (Single Member's Constituencies) के आधार पर होता था।

वर्तमान काल में प्रत्येक कॅण्टन अथवा अर्द्ध-कॅण्टन को एक निर्वाचन-क्षेत्र (Electoral Cons-

tituency) मान लिया जाता है। अतः निर्वाचन क्षेत्र के आकार तथा उससे निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या में भिन्नता होती है। चुनाव में राजनैतिक दलों का महत्त्व बढ़ जाता है क्योंकि मतदाता व्यवहार में दलों को मत देते हैं, व्यक्तिगत प्रत्याशियों को नहीं। स्विट्जरलैंड में आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति की आलोचना अनेक लेखकों ने की है। विशेषकर एजू ने इसके कई दुष्परिणामों की धोर ध्यान आकर्षित किया है —

(क) मतदाता तथा प्रतिनिधियों का सम्पर्क व सम्बन्ध अत्यन्त निबल हो गया है। राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य मतदाताओं के प्रतिनिधि न रहकर राजनैतिक दलों के प्रतिनिधि हो गये हैं।

(ख) विधानमण्डल की स्थिति बहुत निबल हो जाती है। किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो सकता। फलतः एकता तथा एकरूप नीति के अभाव में राष्ट्रीय परिषद् शक्तिशाली तथा प्रभावशाली नहीं बन पाती है।

(ग) राष्ट्रीय परिषद् में अनेक दलों को लगभग समान प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। फलस्वरूप, विधानमण्डल एक निश्चित नीति का अनुसरण नहीं कर पाती है। विभिन्न विचारधाराओं में समझौता करना पड़ता है तथा उत्तरदायित्व विभाजित हो जाता है।

(घ) सघोय परिषद् (Federal Council) का सगठन भी बहुदलीय हो जाता है जिसका घुरा प्रभाव शासन पर पड़ता है। बहुदलीय होने के कारण राज्य परिषद् सघोय परिषद् का दास बन जाती है।

लेकिन आर० सी० घोप की राय में स्विट्जरलैंड में फ्रांस और इटली की तरह आनुपातिक-प्रतिनिधित्व प्रणाली ने प्रबल दुष्प्रवृत्तियों को जन्म नहीं दिया है, बल्कि इस प्रणाली ने निर्वाचन में न्यायप्रवृत्ति को ही बढ़ावा दिया है और जनमत सभ्रह के दोषों को दूर किया है।

स्विस संविधान में मतदाता (Voters) सम्बन्धी व्यवस्था उल्लेखनीय है। प्रत्येक स्विस पुरुष नागरिक को, जिसकी आयु २० वर्ष या उससे अधिक हो, मत देने का अधिकार है। नागरिकों के मतदान का अधिकार अनेक प्रतिबंधों तथा सीमाओं से भर्षाहित है। सबसे उल्लेखनीय बात यह है कि स्त्रियाँ मताधिकार से वंचित हैं, यद्यपि संविधान स्वयं इस प्रकार का कोई भेद नहीं करता। जो व्यक्ति सक्रिय नागरिकता से वंचित कर दिये गये हैं या जिन्हें फौजदारी अपराध में दण्ड मिला हो उन्हें भी मताधिकार प्राप्त नहीं है। विभिन्न कैण्टनों में दिवालियों, भिक्षुकों तथा दुष्चरित्र व्यक्तियों को मताधिकार नहीं दिया गया है। फलतः मतदाताओं की कुल संख्या जनसंख्या का २८ प्रतिशत है, शेष ७२ प्रतिशत स्त्रियाँ हैं, १६ प्रतिशत विदेशी हैं और ६ प्रतिशत बच्चे हैं।

स्विस संविधान में राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता (Membership) के लिए वे ही अर्हताएँ निर्धारित की गयी हैं जो मतदाताओं की अर्हताएँ हैं, अर्थात् प्रत्येक स्विस नागरिक, जिसे मताधिकार प्राप्त है, राष्ट्रीय परिषद् का सदस्य बन सकता है।¹ लेकिन, यह उल्लेखनीय है कि धारा ७५ के अनुसार कोई धर्माधिकारी (Clergy) और धारा ७७ के अनुसार राज्य परिषद् (Council of States) तथा सघोय परिषद् (National Council) के सदस्य राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य

1 'Every lay Swiss citizen entitled to vote is eligible for membership in the National Council'

नहीं बन सकते हैं। कॅण्टन पापदो को अन्य किसी पद पर कार्य करने से वंचित कर सकते हैं, जैसे वे संघीय परिषद् या संघीय न्यायालय का मुख्य नहीं हो सकते हैं।

कार्य-काल १९३१ ई० तक राष्ट्रीय परिषद् का कार्य-काल (Term) ३ वर्षों का। लेकिन आजकल यह संविधान द्वारा ४ वर्ष निश्चित कर दिया गया है जबकि भारत, इंग्लैंड, फ्रांस, कनाडा और इटली में ५ वर्ष तथा आस्ट्रेलिया में ३ वर्ष और अमेरिका में २ वर्ष हैं। यहाँ दो बातें उल्लेखनीय हैं—प्रथम, एक अधिवेशन का अवशिष्ट कार्य दूसरे अधिवेशन को हस्तांतरित होते हैं और एक राष्ट्रीय परिषद् के शेष कार्य दूसरी नवनिर्वाचित राष्ट्रीय परिषद् को। द्वितीय, अधिकांश सदस्यों के पुनर्निर्वाचित हो जाने के कारण सदन की सदस्यता पर्याप्त स्थिर रहती है। सदन को भंग नहीं किया जाता, सिफ सशोधन के प्रश्न पर मतभेद होने पर सम्भव है।

पापदो की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि से उनकी योग्यता का पता चलता है। राष्ट्रीय परिषद् में विभिन्न पेशाओं के लोगों के प्रतिनिधित्व प्राप्त है, जैसे—कृषक, वकील, व्यवसायी, शिक्षक, डाक्टर, कॅण्टन तथा नगरपालिकाओं के अधिकारी आदि। विगत पचास वर्षों पार्षदों की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि में केवल वकीलों की संख्या में कमी हुई है। १९१६ ई० में उनकी संख्या ४१ प्रतिशत थी, वह १९३५ ई० में १६ प्रतिशत तथा १९५५ ई० में १३ प्रतिशत हो गयी। निम्नलिखित तालिका से राष्ट्रीय परिषद् १९५५ ई० में विभिन्न पेशेवरों के प्रतिनिधित्व का पता चलता है —

पेशा	सदस्य संख्या
कृषक	२६
संघीय अधिकारी	२६
वकील	२५
कॅण्टन कार्यपालिका संस्थाओं के सदस्य	२४
उद्योग, व्यापारी तथा स्वतंत्र दस्तकार	१७
पत्रकार	१६
सहकारी समितियों तथा व्यक्तिगत कम्पनियों के निर्देशक	१९
नगरपालिका परिषदों के सदस्य	१०
इंजिनियर तथा आर्किटेक्ट	६
शिक्षक	६
डाक्टर	३
अन्य पेशेवर	१८
कुल	१६९

उम्र के दृष्टिकोण से अधिकांश सदस्य अर्धेड तथा वृजुग होते हैं। १९१६ ई० में आनु-पातिक प्रतिनिधित्व लागू होने के बाद युवक सदस्यों की संख्या में दिन प्रति दिन कमी होती जा रही है। ४० से ४६ वर्ष के सदस्यों की संख्या में स्थिरता पायी जाती है तथा ५० वर्ष से अधि-क

उम्र के सदस्यों की संख्या में वृद्धि । १९५५ ई० में विभिन्न उम्र समूहों (Age groups) की सदस्य-संख्या इस प्रकार थी —

उम्र समूह	सदस्य संख्या
३०-३९	९
४०-४९	५५
५०-५९	८९
६० से ऊपर	५३
	कुल १९६

राष्ट्रीय परिषद् के सदस्यों को भारतीय लोकसभा के सदस्यों के समान मासिक वेतन नहीं मिलता है । इन्हें सदन की बैठक के समय सिर्फ ८० फ्रैंक प्रति दिन भत्ता तथा माग व्यय दिया जाता है जो इतना कम है कि उनके जीवन निर्वाह का साधन नहीं बन सकता । अतः उन्हें किसी दूसरे वेतनिक राजनीतिक पद पर कार्य करना पड़ता है ।

राष्ट्रीय परिषद् अपने सदस्यों में से ही एक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है । इनका चुनाव प्रतिवर्ष एक वर्ष के लिए होता है, यद्यपि संविधान के अनुसार इनका चुनाव प्रत्येक साधारण अथवा असाधारण अधिवेशन के लिए होना चाहिए । संविधान से विभिन्न इस परम्परा का कारण यह है कि पुरे वर्ष के सत्रों को एक ही अधिवेशन का भाग माना जाता है । यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक उपाध्यक्ष नहीं बन सकता और जो व्यक्ति अध्यक्ष रह चुका हो वह अगले वर्ष के लिए पुनः अध्यक्ष या उपाध्यक्ष निर्वाचित नहीं हो सकता । इन प्रतिबन्धों का उद्देश्य यह है कि वे पद किसी एक व्यक्ति, किसी एक राजनीतिक दल, किसी एक बँटन, किसी एक भाषा भाषी अथवा धार्मिक समुदाय के एकाधिकार न बन जायें । अध्यक्ष को कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है । उनकी शक्तियाँ सामान्य होती हैं । उसे प्रथि (Tie) पडने पर निर्णायक मत देने का अधिकार है । सदन में अनुशासन बनाये रखने का दायित्व उसी पर है जब सदन में निर्वाचन होता है, तब अध्यक्ष अथवा सदस्यों के समान ही मतदान करता है ।

४ दोनों सदनों में सम्बन्ध

(Relation between two Houses)

प्रो० स्ट्रांग ने कहा है कि "स्विस कार्यपालिका की तरह स्विस विधानपालिका भी अद्वितीय है । विश्व में यही विधानपालिका है जिसके उच्च सदन और निम्न सदन में कोई अन्तर नहीं है ।"¹

संविधान द्वारा सघीय सभा के दोनों सदनों को समान स्थिति प्रदान की गयी है । अमेरिका के सेंनेट को छोड़कर विश्व के अथवा देशों के द्वितीय सदन द्वितीय श्रेणी के (Secondary) या अधीनस्थ (Sub ordinate) सदन हैं । परन्तु स्विट्जरलैंड में राज्य परिषद् पूर्णतः राष्ट्रीय परिषद् के समान है । कोई विधेयक, यहाँ तक कि वित्तीय विधेयक भी किसी भी

1 "Swiss legislature like the Swiss Executive is unique it is the only legislature in the world the function of whose upper house are in no way differentiated from those of the lower
—O F, Strong

सदन में प्रेषित किया जा सकता है। कोई भी विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकता जब तक दोनों सदनों द्वारा पारित न हो जाय। यदि एक सदन दूसरे सदन द्वारा पारित विधेयक को स्वीकार न करे या उसमें इस प्रकार का संशोधन करे जो पहले सदन को स्वीकार न हो तो ऐसी दशा में विधेयक को एक से दूसरे सदन में पुनर्विचार के लिए भेजा जायगा। यदि किसी प्रकार समझौता न हो सके तो दोनों सदनों के सदस्यों द्वारा गठित एक मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) की नियुक्ति की जाती है। यदि यह मध्यस्थ समिति भी कोई समझौता कर सकने में असमर्थ रहती है तो विधेयक रद्द हो जाता है। लेकिन जैसा कि ह्यूघर ने कहा है, "प्रायः सर्वदा कोई मार्ग मिल जाता है और उपरोक्त मध्यस्थता की व्यवस्था की आवश्यकता नहीं होती है।" विधेयक के सम्बन्ध में तीन बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, भारत, इंग्लैंड, फ्रांस आदि देशों में द्वितीय सदनों को सिर्फ कुछ दिनों तक विधेयक पारित होने में देरी लगाने की शक्ति प्राप्त है जबकि स्विट्जरलैंड में पूर्ण समानता की स्थिति है। द्वितीय, अल्प देशों में, अमेरिका को छोड़कर, दोनों सदनों में मतभेद होने पर अन्ततः निम्न सदन की ही विजय होती है, लेकिन स्विट्जरलैंड में दोनों सदनों का समान बोलबाला रहता है। सदनों में मतभेद होने पर स्विट्जरलैंड में अमेरिका के समान मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) का सहारा लिया जाता है जबकि भारत में दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन (Joint Session) और ब्रिटेन में लोकसभा द्वारा १ वर्ष के अन्दर लगातार दो अधिवेशनों में पारित करने की विधि को अपनाया गया है। तृतीय, स्विट्जरलैंड में वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों को एक समान अधिकार प्राप्त है, लेकिन अल्प देशों में वित्त पर अन्तिम नियन्त्रण निम्न सदन का है। काय कारिणी पर नियन्त्रण भी दोनों सदनों का समान है। सघीय परिषद् के सदस्य दोनों सदनों में उपस्थित रहते हैं और प्रश्नों का उत्तर देते हैं। अल्प प्रजातान्त्रिक देशों में कायकारिणी पर नियन्त्रण की अन्तिम और वास्तविक शक्ति निम्न सदन को ही प्राप्त है। इस प्रकार हर क्षेत्र में दोनों सदनों की शक्ति एक समान है, दोनों का महत्त्व एक समान है। यदि दोनों में कुछ अन्तर है भी तो वे नगण्य हैं।

परन्तु आधुनिक काल में एक नयी सवधानिक प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हो रही है—राज्य-परिषद् राष्ट्रीय परिषद् के समान अधिकार रखते हुए भी कम महत्त्वपूर्ण हो घटता प्रभाव

अनेक कारण हैं—जैसे, कुछ सदस्यों का अल्प कायकाल, विभिन्न रीतियों से उनका चुनाव, इसके सदस्य में कम से कम सघीय परिषद् के सदस्यों का चुनाव जाना, कुछ सदस्यों का अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचन तथा सदस्यों का जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व न करना आदि। दूसरी ओर राष्ट्रीय परिषद् सवसाधारण का प्रतिनिधित्व करती है। फलस्वरूप, उनकी प्रतिष्ठा अधिक है और समस्त राजनीतिक क्रियाकलापों का केन्द्रस्थल है। इसी कारण प्रतिभाशाली तथा अनुभवों से युक्त राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता को श्रेष्ठतर समझते हैं। लोवेल के अनुसार भी राज्य परिषद् के घटिया प्रभाव का एक कारण यह है कि उसमें राष्ट्रीय परिषद् की अपेक्षा राजनीतिक नेता कम मिलते हैं। फिर भी, इतना तो स्पष्ट है कि स्विस राज्य-परिषद् इंग्लैंड की लाउ सभा, भारत की राज्य सभा, जापान तथा इटली की सिनेट इत्यादि द्वितीय सदनों से बहुत अधिक शक्तिशाली है।

५ सघीय सभा की शक्तियाँ

(Powers of the Federal Assembly)

ब्रिटिश संसद की भाँति स्विट्स सघीय सभा में राष्ट्र की सर्वोच्च शक्ति निहित है, राष्ट्र में इनकी स्थिति सर्वोपरि है। सिफ अन्तर यह है कि इस पर कुछ सर्वैधानिक प्रतिबंध (Limitations) हैं जिनका उल्लेख संविधान के अनुच्छेद ७१ और ८४ में मिलता है। अनुच्छेद ७१ के अनुसार जनता तथा कटनों के अधिकारों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव डाले स्विट्स सघीय सभा स्विट्स राज्यमंडल का सर्वोच्च शक्ति का प्रयोग कर सकती है। अनुच्छेद ८४ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद् और राज्य परिषद् वह सभी काय कर सकते हैं जो राज्य-सभ के अधिकार क्षेत्र में हैं और जो अन्य किसी सघीय प्राधिकार को नहीं सीपे गये हैं। इन अनुच्छेदों से सघीय सभा की शक्तियों पर निम्नलिखित तीन प्रतिबंध स्पष्ट होते हैं —

- (i) स्विट्स जनता के अधिकार,
- (ii) स्विट्स कॅण्टनों के अधिकार, तथा
- (iii) संविधान द्वारा अन्य सघीय प्राधिकारियों को सीपे गये अधिकार।

संविधान के अनुच्छेद ८५ में सघीय सभा की शक्तियों का विस्तृत उल्लेख मिलता है जिनका अध्ययन निम्नलिखित शीपको के अंतर्गत किया जा सकता है —

सघीय सभा मूलतः एक विधायी सभा (Legislative body) है। इसका मुख्य काय विधि निर्माण करना है। सघीय सूची के अंतर्गत सभी विषयों पर इसे कानून बनाने का अधिकार है।

यह सघीय प्राधिकारियों के संगठन तथा निर्वाचन सम्बन्धी विधियाँ बनाती है। सघीय अधिकारियों के वेतन और भत्ते को निर्धारित करती है। सघीय शासन के अंतर्गत यह स्थायी पदों का निर्माण करती तथा उनका वेतन निर्धारित करती है। संविधान के संशोधन काय में सघीय सभा का प्रमुख हाथ रहता है।

सघीय सभा को कुछ महत्त्वपूर्ण कायपालिका शक्तियाँ भी प्राप्त हैं — (क) निर्वाचन-सम्बन्धी अधिकार विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। सघीय सभा दोनों सदनों के समुक्त अधिवेशन में सघीय परिषद् के सदस्यों, उसके अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों, सघीय बीमा-निकाय (Federal Insurance Tribunal) के सदस्यों, सर्वोच्च सेनापति, विशेष जन-अभियोजन (Extraordinary Public Prosecutor), चांसलर आदि का निर्वाचन करती है। सघीय विधि द्वारा इसको अन्य किसी भी प्राधिकारियों का चुनाव करने अथवा किसी चुनाव की संपुष्टि करने का अधिकार दिया जा सकता है।

(ख) वैदेशिक सम्बन्ध पर सघीय सभा का पूर्ण नियंत्रण है। राष्ट्र की बाह्य आक्रमण से रक्षा करना उसकी स्वतंत्रता तथा सतस्यता की रक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा, परस्पर अथवा विदेशों से की गयी संधियों को अनुमति प्रदान करती है।

(ग) कॅण्टनों की शासन व्यवस्था पर भी सघीय सभा का नियंत्रण रहता है। यह कॅण्टनों के क्षेत्रों तथा उनके संविधान की आंतरिक अशांति तथा बाहरी हमलों से रक्षा की गारंटी देती है। जब कोई कॅण्टन सघीय विधियों को क्रियान्वित करने अथवा सघीय उत्तरदायित्व में निवहन में बाधा डालता है, तब सघीय सभा ही यह निश्चय करती है कि अपराधी कॅण्टन के विरुद्ध क्या

कार्रवाई की जाय। यह कॅण्टनो तथा विदेशी राष्ट्र एव विभिन्न कॅण्टनो के मध्य हुई संधियों को स्वीकृति प्रदान करती है।

(घ) देश की आन्तरिक व्यवस्था वा उत्तरदायित्व भी संघीय सभा पर ही है। यह देश में आन्तरिक शांति व व्यवस्था तथा आन्तरिक सुरक्षा का प्रबन्ध करती है। संघीय सविधान को कार्यान्वित तथा उसका पालन करना और संघीय कर्तव्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक कार्रवाई करना इसी की जिम्मेवारी है। इस सभा के अन्तर्गत प्रशासकीय कार्य भी हैं, जैसे, दंडित अपराधियों को क्षमादान (Pardon) अथवा सामूहिक क्षमादान (Amnesty) प्रदान करना, संघीय सेना का नियमन व नियंत्रण करना तथा संघीय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करना इत्यादि।

संघीय सभा के प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध में यह स्मरणयोग्य है कि वह प्रायः अपने सभी कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व संघीय परिषद् को सौंप देती है जो सभा के निरीक्षण और निर्देशन में कार्य करती है।

वित्त पर भी संघीय सभा का अन्तर्गत नियंत्रण है। संघीय परिषद् द्वारा प्रस्तावित वार्षिक बजट की स्वीकृति देती है। ऋण लेने की अनुमति यही देती है।

(iii) वित्तीय अधिकार : करों के लिए कानून बनाती है। यह रेलवे अनुदान प्रदान करती है तथा सार्वजनिक आय व्यय लेखे (Public Accounts) के परीक्षण का प्रबन्ध करती है।

संघीय सभा को दो प्रकार के न्यायिक अधिकार (Judicial powers) प्राप्त हैं। प्रथमतः, देश की न्याय-व्यवस्था पर इसका नियंत्रण है। यह संघीय न्यायपालिका का निरीक्षण तथा निर्देशन करती, न्यायिक सङ्गठन-सम्बन्धी कानून बनाती तथा संघीय

(iv) न्यायिक अधिकार : न्यायालय के न्यायाधीशों को निर्वाचित करती है। संघीय न्यायालय अपनी वार्षिक रिपोर्ट इसके सामने प्रस्तुत करता है। द्वितीयतः, संघीय सभा कई मामलों में स्वयं अन्तिम न्यायालय के रूप में कार्य करती है। यह संघीय परिषद् तथा संघीय न्यायालय अथवा बीमा न्यायालय के मध्य उत्पन्न विवादों या इन दोनों न्यायालयों में परस्पर उत्पन्न विवादों का निणय देती है। यह प्रशासन विधि सम्बन्धी मामलों में संघीय परिषद् के नियमों के विरुद्ध अपील सुनती तथा उनपर अन्तिम निणय देती है। यह संघीय प्राधिकारियों के बीच क्षमता सम्बन्धी विवादों पर विचार करती है। तृतीय, संघीय सभा को किसी संघीय कर्मचारी के विरुद्ध कतिपय मामलों में कार्रवाई करने का अधिकार प्राप्त है। अतः में, संघीय न्यायालय द्वारा दण्डित तथा सैनिक शासन के अन्तर्गत मृत्यु दण्ड प्राप्त व्यक्ति के दण्ड को इसे क्षमा करने का अधिकार दिया गया है।

निष्कर्ष (Conclusion) — अधिकारों के उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि संघीय सभा स्वित्जरलण्ड की सर्वोच्च सत्ता है। इसकी सर्वोच्चता (Supremacy) की तुलना ब्रिटिश संसद् की सर्वोच्चता से की जा सकती है। कुछ अर्थ में तो इसकी सर्वोच्चता सीमित सर्वोच्चता ब्रिटिश संसद् की सर्वोच्चता से भी अधिक सुरक्षित प्रतीत होता है। दलगत प्रणाली तथा अन्य आधुनिक विकासों के कारण ब्रिटिश संसद् को मंत्रिमण्डल के इशारे पर चलना पड़ता है, उसपर मंत्रिमण्डल का पूर्ण नियंत्रण है। लेकिन स्वित्जरलण्ड में संघीय परिषद् संघीय सभा की दासी है, वह संघीय सभा के नियंत्रण तथा निर्देशन में कार्य करती है। इसके अलावे न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) द्वारा

समायी गयी सीमा के अभाव में अमरीकी कांग्रेस से स्विस संघीय सभा की स्थिति अधिक दृढ़ प्रतीत होती है।

इस प्रकार संघीय सभा संवैधानिक उपबन्धों तथा व्यावहारिक परम्पराओं के परिणाम स्वरूप एक संप्रभुता सम्पन्न विधायिका बन गयी है। लेकिन सच पूछा जाय तो यह उस सीमा तक सर्वोच्च नहीं है जिस सीमा तक ब्रिटिश संसद। इसकी शक्ति पर संविधान द्वारा अनेक प्रतिबंध लगा दिये हैं, जैसे स्विस जनता के अधिकार, स्विस कॅण्टनों के अधिकार तथा संविधान द्वारा अल्प संघीय प्राधिकारियों को सौंपे गये अधिकार। स्विस शासन प्रणाली में संसदीय संप्रभुता (Parliamentary Sovereignty) को अपेक्षा साधजनिक संप्रभुता (Popular Sovereignty) को उच्च स्थान प्रदान किया गया है। जनमत संग्रह और उपक्रम के द्वारा जनसत्ता स्वयं वैधानिक तथा संवैधानिक कार्य में सक्रिय भाग लेती है। स्विस जनता स्वयं विधि निर्माण की प्रक्रिया को संचालित तथा नियंत्रित करती है। संघीय सभा के साधारण नियमों एवं आदेशों, अनिश्चित समय के लिए की गयी संधियों तथा संकटकालीन आदेशों को ३०,००० व्यक्तियों या ८ कॅण्टनों की मांग पर जनमत-संग्रह के लिए रखा जाता है। शासन प्रणाली के संघात्मक होने के कारण संघांतरित कॅण्टनों के अधिकार भी स्विस संघीय सभा के अधिकारों को सीमित करती है। अंत में, संविधान द्वारा अल्प संघीय अधिकारों को सौंपे गये अधिकार तथा कार्य भी संघीय सभा के अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं। इन प्राधिकारियों में कार्यपालिका प्रमुख है। आधुनिक युग में कार्यपालिका की शक्ति में विश्व व्यापी प्रवृत्ति है जिसके फलस्वरूप विधायिका सभाओं की शक्ति में व्यवहारतः कटौती होती जा रही है। स्विट्जरलैंड में भी कार्यपालिका की उत्तरोत्तर बढ़ती हुई शक्ति में संघीय सभा की प्रतिष्ठा और प्रभाव को कम कर दिया है। थोड़े में, स्विस संघीय सभा की सर्वोच्चता सीमित है।

कौडिंग के इस कथन में काफी सत्यता दीख पड़ती है कि आज स्विस संसद का वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं है जिसकी कल्पना स्विस संविधान के निर्माताओं ने की थी।¹ इसके दो मुख्य कारण बतलाये जाते हैं—पहला, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का सफल कार्यकरण तथा दूसरा, संघीय कार्यपालिका के महत्त्व में वृद्धि। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के चलते स्विस विधानमण्डल को बराबर यह ध्यान में रखना पड़ता है कि उसके द्वारा पारित कोई भी विधेयक जनमत संग्रह के लिए भेजा जा सकता है। स्वभावतः उसे सशक्त, अनिश्चितता तथा असहायता में काम करना पड़ता है। इसका परिणाम यह हुआ है कि निर्वाचकों के हाथ में वानून निर्मात्री शक्ति चली गई है तथा विधानमण्डल एक परामशदात्री संस्था बन गया है। स्विस कार्यपालिका की शक्ति में उत्तरोत्तर वृद्धि ने स्विस विधानमण्डल को सर्वोच्चता की अधिक क्षति पहुँचायी है।

(६) संघीय सभा की कार्य-विधि

(Working of Federal Assembly)

संघीय सभा के दोनों सदनों का एक अधिवेशन वष में अनिवार्य है। साधारणतः वष में

चार बैठकें होती हैं—दिसम्बर, मार्च, जून और सितम्बर में। परंतु

सत्र

इन्हें एक ही सत्र (Sessions) के अन्तर्गत माना जाता है। इनके अति

रिक्त संघीय परिषद् अथवा ५ बटन अथवा राष्ट्रीय परिषद् के चौथाई

सदस्यों के अनुरोध पर दोनों की असाधारण (extraordinary) बैठकें भी बुलायी जा सकती हैं।

¹ It cannot be denied that the Swiss parliament as a body does not enjoy the prestige that the framers of the constitution of 1848 thought it should have
—O A Oodang, *The Federal Government of Switzerland* P 81

सत्र प्रायः छोटे होते हैं जो एक धार में ४ सप्ताह तक चलते हैं। सामान्यतः सदस्य (Deputies) अधिवेशन में अनुपस्थित नहीं रहते क्योंकि बिना कारण अनुपस्थित रहना कर्तव्य से जो चुराना समझा जाता है। गणपूर्ति (Quorum) के लिए कम से-कम सत्र के कुछ सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है। सभी प्रश्नों पर निर्णय उपस्थित सदस्यों के बहुमत से होता है। मतदान के सम्बन्ध में सदस्यों पर बाहरी दबाव या प्रभाव की गुंजाइश कम रहती है। साधारणतः दोनों सदनों की बैठकें अलग-अलग भवनों में होती हैं, लेकिन कुछ विशेष कार्यों के लिए दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन (Joint Sessions) होते हैं —

(क) संघीय परिषद् के पापदो और अध्यक्ष, संघीय ट्रिब्यूनल के यायाधीशों, राजमण्डल के चांसलर और संघीय सशस्त्र सेना के सर्वोच्च सेनापति के लिए।

(ख) संघीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र-सम्बन्धी मतभेदों और सधियों पर विचार करने के लिए।

(ग) क्षमादान (Pardon) का निश्चय करने के लिए, राजद्रोही क्षमा (Amnesty) के लिए नहीं।

यहां यह उल्लेखनीय है कि जिस समय दोनों सदनों का सम्मिलित अधिवेशन होता है, उस समय राष्ट्रीय परिषद् का अध्यक्ष ही सभापतित्व करता है और समस्त निर्णय दोनों सदनों के उपस्थित सदस्यों के बहुमत से होता है।

स्विस नागरिक व्यावहारिक, गंभीर तथा विचारशील होते हैं। संघीय सभा के सदस्य राष्ट्रीय चरित्र का पूर्ण प्रदर्शन करते हैं। वे ठोस, गम्भीर, समझदार वाद विवाद तथा आवेगरहित होते हैं। प्रत्येक प्रश्न पर वे व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करते हैं तथा बीच का भाग अपनाते हैं। सदस्य समस्त कार्य शांतिपूर्ण तरीके से करते हैं। वाद विवाद समयित होते हैं तथा वस्तुएँ तथा वक्तव्याएँ नपे-नुले शब्दों में होती हैं। आलाकारिक भाषा का प्रयोग तडक-भटक से शरी-पूरी तालियों की गडगडाहट, प्रशंसा सूचक नारे या निन्दापरक आवाजें संघीय सभा की बैठकों में विरले ही देखने को मिलती हैं। फिलिबस्टरिंग (Filibustering), ग्योलोटिन (Gulillotine) या अन्य बाधा पैदा करने वाले भागों को नहीं अपनाया जाता। विभाजन (Division) भी बहुत कम होता है।

संघीय सभा के किसी भी सदन में कोई भी विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। सिर्फ संघीय परिषद् द्वारा आवश्यक (Urgent) घोषित विषयों को सभा की तुरत स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती। सदनों में विधेयक चार प्रकार से प्रेषित किया जा सकता है—(१) संघीय परिषद् (Federal Council) द्वारा, (२) संघीय सभा के किसी भी सदन द्वारा, (३) कॅण्टनो द्वारा, तथा (४) संघीय सभा के किसी भी सदन के किसी भी सदस्य द्वारा। लेकिन, व्यवहारतः विधेयकों को तयार करने और उनको प्रेषित करने का कार्य धीरे धीरे परिषद् में केन्द्रित हो गया है। वित्तीय विधेयक संघीय परिषद् द्वारा ही पुर स्थापित हो सकता है, किसी सदस्य द्वारा नहीं। विधेयक प्रेषित होने पर उनके सिद्धांतों पर विचार किया जाता है। यदि सदन उससे सहमत है तो उसे एक समिति (Committee) को विचाराय सोप दिया जाता है। विचार करने के उपरांत समिति अपनी रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत करती है। सदन में विधेयक के ऊपर “विचार करने के लिए”

प्रस्ताव रटा जाता है। तदुपरांत उसने प्रत्येक अनुच्छेद पर विस्तृत वाद विवाद होता है। अंत में सम्पूर्ण विधेयक पर मत-संग्रह किया जाता है। विधेयक की स्वीकृति में वाद उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। उस सदन में भी वही प्रक्रिया दुहरायी जाती है। दूसरा सदन उसे ज्यों-का त्यों म्वीकार कर सकता है। यदि दल कुछ सभोधन करे तो पहले पुन विचार के लिए विधेयक को लौटा दिया जाता है। यदि दोनों सदनों में इस प्रकार समझौता न हो सके तो उसे दोनों सदनों द्वारा गठित एक मध्यम-समिति (Arbitration Committee) के पास भेज दिया जाता है। यदि इसके प्रावजूद भी समझौता न हो सके तो विधेयक रद्द कर दिया जाता है। दोनों सदनों द्वारा पारित होने के बाद विधेयक पर चांसलर व राष्ट्रपति का हस्ताक्षर लिया जाता है जिसे उन्हें इकार करी का अधिकार या निषेधाधिकार (Right to veto) प्राप्त नहीं है। तत्पश्चात् विधेयक कानून बन जाता है।

सारंश

स्विस विधान मंडल की दो प्रमुख विशेषताएँ हैं। यह सर्वापरि तथा द्विसदनात्मक है।

राज्य-परिषद् — यह द्वितीय सदन है। प्रत्येक पूर्ण कैंटन को दो तथा अर्द्ध-कैंटन को एक प्रतिनिधि भेजता है। विभिन्न कैंटन अलग-अलग अधिकारों के लिए सदस्यों का निर्वाचन करते हैं। प्रतिवर्ष यह एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है।

राष्ट्रीय परिषद् — राष्ट्रीय परिषद् जनता की प्रतिनिधि सभा है। इसका निर्वाचन जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से करती है। संगठन का आधार जनसंख्या होने के कारण इसकी सदस्य-संख्या बदलती रहती है। आजकल इसके १६६ सदस्य हैं। प्रतिनिधियों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर किया जाता है। नागरिकों को मतदान का अधिकार अनेक प्रतिबन्धों तथा सीमाओं से मर्यादित है। सदस्यों का कार्यकाल ४ वर्ष है। परिषद् प्रति वर्ष अपने सदस्यों में से ही एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है।

दोनों सदनों में सम्बंध — दोनों सदनों का स्थान समान है। लेकिन आधुनिक काल में राज्य परिषद् राष्ट्रीय परिषद् के समान अधिकार रखते हुए भी कम महत्त्वपूर्ण हो गयी है तथा होती जा रही है।

संघीय सभा की शक्तियाँ — संघीय सभा में राष्ट्र की सर्वोच्च-शक्ति निहित है। लेकिन इसके अधिकार पर कुछ संवैधानिक प्रतिबन्ध हैं। विधायी अधिकार के अतिरिक्त इसे प्रशासकीय, विचारी तथा न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं। इसकी सर्वोच्चता सीमित है।

संघीय सभा की कार्य-विधि — संघीय सभा के दोनों सदनों का एक अधिवेशन बस में अनिवार्य है। विशेष कार्यों के लिए दोनों सदनों की अलाधारण बैठक तथा संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता है। सभा का कार्य शांतिपूर्ण तरीके से होता है। वाद-विवाद का स्तर ऊँचा होता है। किसी भी मसल में विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। विधेयक पर मत संग्रह भी होता है। दोनों सदनों में किसी विधेयक पर समझौता न होने पर उसे एक मध्यम समिति के पास भेज दिया जाता है।

प्रश्न

- 1 Describe the composition and functions of both the Houses of the Federal Assembly of Switzerland
(स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये ।)
- 2 Write a critical essay on the working of the Swiss Federal Legislature
(स्विस संघीय विधानमण्डल की कार्य प्रणाली पर एक निबन्ध लिखिये ।)

- 3 "The makers of the Swiss constitution conferred on the federal Assembly all kinds of authority, legislature, executive and even Judicial"
Comment
- 1 ("स्विस संविधान के निर्माताओं ने संघीय सभा को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान कीं— विधायी, प्रशासकीय और न्यायिक भी ।" इस कथन की समीक्षा कीजिए ।)
- 4 "In greater than in America, the two houses of the federal Assembly have equal powers in Switzerland" Examine the relation between the national Assembly and the Council of states
(अमेरिका से भी अधिक मात्रा में स्विटजरलैंड में संघीय सभा के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं । राष्ट्रीय सभा और राज्य परिषद् के बीच सम्बन्ध बतलाइये ।)
- 5 What limitations have been imposed on the Supremacy of the federal Assembly? Compare and contrast the powers and position of the Swiss federal Assembly with that of the British parliament
(संघीय सभा की सर्वोच्चता पर कौन-कौन प्रतिबंध हैं ? स्विस संघीय सभा की शक्ति और स्थिति की तुलना ब्रिटिश संसद से कीजिए ।)
- 6 "The relation between the Swiss ministers to the legislative body is different from that which exists in any other country" Explain this relation fully and point out the unique nature of the Swiss Legislature and Executive
("स्विटजरलैंड में मंत्रियों और विधानमण्डल का सम्बन्ध अन्य देशों से भिन्न है ।" इस सम्बन्ध की स्पष्ट व्याख्या कीजिए और स्विस विधानमण्डल तथा कार्यपालिका की अनोखी प्रवृत्ति को बतलाइये ।)
- 7 Give an account of the Composition and powers of the Swiss federal Legislature ? What are the principles which regulate its relations with the Federal Executive (Gwalior U 1965)
(स्विस विधान मंडल के संगठन तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए तथा उन सिद्धांतों पर प्रकाश डालिए जिनके द्वारा इनके सम्बन्ध स्विस संघ कार्यपालिका से नियमित होते हैं ।)

"The unique institution of this unique little country is without doubt the Federal, Council, the Swiss Federal Executive"

—G A Godding

संघीय कार्यपालिका

(The Federal Executive)

५

परिचय	—अतुल्य तथा अनोखी कार्यपालिका ।
संघीय परिषद्	—सदस्य सख्या, निर्वाचन पद्धति, योग्यताएँ, वेतन, प्रशासकीय विभाग, कार्य प्रणाली ।
स्विस राज्य-संघ का राष्ट्रपति संघीय परिषद् के अधिकार एवं शक्तियाँ	—निर्वाचन, अधिकार एवं शक्तियाँ ।
संघीय परिषद् का संघीय सभा से सम्बन्ध	—कार्यपालिका, कतिपय, विधायिनी कतिपय, "याचिका" अधिकार, वित्तीय अधिकार, सफ्टकोपीन अधिकार ।
संघीय कार्यपालिका की प्रकृति	—संघीय स्थिति, वास्तविक स्थिति, निष्पत्ति ।
संघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ	—सदस्यतात्मक नहीं, अध्यक्षतात्मक नहीं, प्रेजिडियम भी नहीं, वास्तविक स्थिति ।
प्रशासन	—मण्डलात्मक, निदेशीय, स्थायित्व, मत स्वातंत्र्य, नेतृत्व का अभाव, कार्यपालिका विधानपालिका की सेविना, कार्यपालिका विधानपालिका को समिति, सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव ।
	—विभाग, सचिवालय ।

विषय की प्रमुख शासन प्रणालियों का दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—संसदात्मक (Parliamentary) और अध्यक्षतात्मक (Presidential)। संसदीय पद्धति में कार्यपालिका का प्रधान एक राष्ट्रपति या सम्राट होता है जो नाम मात्र का (Titular or Nominal) प्रधान होता है और उसके नाम पर शासन शक्ति का वास्तविक प्रयोग विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमंडल करता है। अध्यक्षतात्मक प्रणाली में भी एक राज्य का प्रधान राष्ट्रपति होता है जो कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान (Real executive head) भी होता है। इन दोनों

व्यवस्थाओं में कार्यपालिका का एक ही प्रधान (Singular Head) होता है। लेकिन, स्विस शासन पद्धति न तो ससदात्मक है न अध्यक्षतात्मक ही। इसकी कार्यपालिका में दोनों की विशेषताओं का सम्मिश्रण मिलता है, इसमें दोनों शासन पद्धतियों के गुणों को अपनाते तथा षडगुणों से बचने का प्रयत्न किया गया है। स्विट्जरलैंड में कार्यपालिका शक्ति को ब्रिटेन तथा अमेरिका के सदृश, किसी एक व्यक्ति में निहित न कर सात सदस्यों की एक परिषद् में निहित किया गया है जिसे सघीय परिषद् (Federal Council) कहते हैं। इसी कारण स्विस कार्यपालिका को बहुसंख्य कार्यपालिका (Plural Executive) या मण्डलात्मक कार्यपालिका (Collegiate Executive) या मिश्रित कार्यपालिका (Commission Type Executive) कहते हैं। सत्तार की कार्यपालिकाओं में यह अतुल्य तथा अनोखी कार्यपालिका (Unparallel and Peculiar Executive) है। कौटिल्य के शब्दों में, "इस अनोखे छोटे देश की अनोखी सत्ता निस्सन्देह सघीय परिषद् अर्थात् स्विस सघीय कार्यपालिका है।"¹

१ सघीय परिषद्

(The Federal Council)

संगठन (Organisation) —संविधान की धारा ६५ के अनुसार "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन तथा कार्यपालिका शक्ति ७ सदस्यों की एक संघीय परिषद् द्वारा प्रयुक्त की जाती है।"² इस प्रकार स्विट्जरलैंड में कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति—राष्ट्रपति सम्राट—के हाथ में नहीं, बल्कि एक परिषद् के हाथ में सौंपी गयी है। संविधान द्वारा इसकी सदस्य सदस्या ७ निश्चित की गयी है। यद्यपि नवीन सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक परिस्थितियों के परिणामस्वरूप बढ़ते हुए शासन का भार के दृष्टिकोण से यह सख्या बहुत कम है, फिर भी स्विस जनता ने सख्या में वृद्धि का सदा विरोध किया है। इस सम्बन्ध में जनता ने दो बार—१६०० और १६४२ ई० में—संशोधन प्रस्ताव को रद्द कर दिया।

यहाँ प्रश्न उठता है किस कारण स्विस-संविधान के निर्माताओं ने परम्परागत एकल कार्यपालिका पद्धति (Singular Executive) को न अपनाकर बहुल कार्यपालिका पद्धति (Plural Executive) को अपनाया। इस नवीन संवैधानिक व्यवस्था के मुख्यतः दो कारण हो सकते हैं। प्रथम यह व्यवस्था देश की ऐतिहासिक परम्परा के अनुकूल है। १८४८ ई० में सघीय संविधान के निर्माण से पूर्व विभिन्न कantonों की कार्यपालिकाएँ मण्डलात्मक ही थीं। इसके अतिरिक्त १७३८ ई० से १८०३ ई० तक जब स्विट्जरलैंड फ्रांस के अधीन था तो राष्ट्रीय कार्यपालिका शक्ति ५ सदस्यों की एक 'डाइरेक्टरी' को दी गयी थी। यह भी एक मण्डलात्मक कार्यपालिका का प्रयोग था। द्वितीय, स्विस-जनता किसी व्यक्ति विशेष के हाथ में सत्ता को केन्द्रित करने की प्रवृत्ति का स्वभावतः विरोध करती है। इस प्रवृत्ति को यह जनसंघीय सिद्धांतों के प्रतिकूल मानती है। इसमें उसे राजतंत्र अथवा तानाशाही का धांधला मिलता है। १८४८ ई० में संविधान प्रारूप निर्मात्री समिति ने बताया था कि "समिति किसी ऐसे पद का

1 The unique institution of this unique little country is without doubt the federal Council, the Swiss federal executive —G A Oodasing, *The Federal Government of Switzerland* P 87

2 'The Supreme directing and executive power in the C is exercised by Federal Council of seven members

निर्माण प्रस्तावित करने की बात नहीं सोच सकती जो स्विस जनता के विचारों एवं स्वभाव के प्रतिकूल हो तथा जिसमें वह राजतन्त्रात्मक या तानाशाही प्रभृति का प्रमाण देल सके। स्विट्जरलैंड में परिपदों की पद्धति जमी हुई है। हमारी प्रजातांत्रिक भावना किसी अन्य व्यक्तिगत प्रधानता के प्रति विद्रोह करती है।” स्विस जनता, एटमड रेन्डोलफ के अनुसार, समझती है कि “एकल कार्यपालिका राजतन्त्र का गर्भस्थ शिशु है।”^१ वाइमार सविधान (Weimar Constitution) के निर्माण के समय जर्मनी में भी स्विस पद्धति की नकल करने की चेष्टा की गयी, पर सफलता न मिली।

सघीय परिपद के सगठन को व्यापकतम बनाने की कोशिश की गयी है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कुछ संवैधानिक उपबंध तथा व्यावहारिक परम्पराएँ हैं। एक संवैधानिक प्रतिबन्ध यह लगाया गया है कि परिपद में एक कैंटन से सिर्फ एक व्यक्ति ही निर्वाचित हो सकता है, एक से अधिक नहीं। ऐसी व्यवस्था इसलिए की गयी कि अधिक से अधिक कैंटन प्रतिनिधित्व पा सकें। पर तु यह दृढ परम्परा बन गयी है कि वन, ज्युरिच तथा बाड नामक कैंटनों में से एक एक सदस्य अवश्य हो। कुछ व्यावहारिक परम्पराएँ भी हैं जो इसके सगठन को व्यापक प्रतिनिधित्व स्वरूप देती हैं, जैसे—प्रमुख धर्मालम्बियों, भाषा भाषियों तथा राजनीतिक दलों को समुचित प्रतिनिधित्व देकर। सामान्यतः, सघीय परिपद में ३ जर्मन भाषा भाषी, २ फ्रेंच भाषा भाषी तथा १ इटालियन भाषा भाषी कैंटन से पापेंद लिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, परिपद राजनीतिज्ञों का एक बेमेल अथवा विजातीय (Heterogeneous) समुदाय भी है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में सिर्फ एक दल अनुयायी रहते हैं। लेकिन स्विस सघीय परिपद की एक विचित्रता यह है कि उसमें सभी प्रमुख दलों को स्थान दिया जाता है। १९२९ ई० से प्रायः सभी प्रमुख दलों—उदारवादी, कैथोलिक अनुदारवादी, वृषक दल तथा समाजवादी दल—को प्रतिनिधित्व मिलता आ रहा है।

सघीय परिपद के सदस्यों की निर्वाचन-पद्धति (System of Election) १८४८ ई० के सविधान द्वारा निर्धारित की गयी थी। सघीय सभा के दोनों सदस्य समुक्त अधिवेशन में उनका निर्वाचन करते हैं। पापदों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का प्रस्ताव कई बार आया है, लेकिन लोकनिर्णय ने अस्वीकृत कर दिया है।

सविधान की धारा ६६ में सघीय परिपद के कार्यकाल की व्यवस्था की गयी है। सघीय परिपद के सदस्य ४ वर्षों के लिए नियुक्त किये जाते हैं। १९३१ ई० के पहले इसकी अवधि केवल ३ वर्ष की थी। लेकिन १९३१ ई० में राष्ट्रीय परिपद के साथ इसके कार्यकाल को भी बढ़ाकर ४ वर्ष कर दिया गया। सविधान में यह कहा गया कि सघीय सभा के कार्यकाल प्रत्येक नव निर्वाचन पर सघीय परिपद का भी नया निर्वाचन होगा। अतः, प्रायः सघीय परिपद का चुनाव सघीय सभा द्वारा प्रत्येक चौथे

1 'The Committee could not think of proposing the creation of an office so contrary to the ideas and habits of the Swiss people who might see therein evidence of monarchical or dictatorial tendency. In Switzerland one is attached to councils. Our democratic feeling revolts against any executive prominence'

—Report of the Constitutional Draft Committee

2 'A single executive is the foetus of monarchy —Edmund Randolph

वर्ष, राष्ट्रीय परिषद् के निर्वाचन के तुरन्त उपरान्त होता है। दूसरा व्यवधान यह है कि यदि ४ वर्ष की अवधि के अन्तगत संघीय परिषद् के किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो तो संघीय सभा अपनी पहली बैठक में ही शेष अवधि के लिए नये सदस्य का निर्वाचन करेगी। धारा १२० के अन्तर्गत यह गमस्या पैदा होती है। संविधान का पुनर्निरीक्षण करने का प्रस्ताव विचाराधीन हो तो संघीय सभा के साथ साथ संघीय परिषद् का भी विघटन कर दिया जाता है और नवनिर्वाचित विधान-सभा पुनः संघीय परिषद् का निर्वाचन करती है।

यद्यपि सदस्यों का वैधानिक काल ४ वर्ष है, परन्तु उनका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। फलस्वरूप उनका औसत कार्य काल १० वर्ष हो जाता है। अनेक ऐसे भी पापद हुए हैं, जिन्होंने ३०-३० वर्षों तक सदस्य पद का उपभोग किया है। उदाहरणार्थ, डा० जीसट माटा २८ वर्षों तक संघीय परिषद् के सदस्य बने रहे। आधुनिक पापदों में डा० फिलिप एटर २३ वर्षों से, डा० काल कौब्लेट १४ वर्षों से, डा० मेक्स पेटिट पीचर १० वर्षों से और डा० रोडोल्फ स्वाटल ८ वर्षों से पापद-मद पर हैं।

संविधान की धारा ६६ के अनुसार संघीय परिषद् के सदस्य उन सभी स्विस नागरिकों के बोध में से चुने जाते हैं, जो राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता की योग्यता रखते हैं।^१ अतः कोई भी व्यक्ति जो राष्ट्रीय परिषद् के लिए चुने जाने की योग्यता रखता है, संघीय परिषद् का सदस्य निर्वाचित हो सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि धर्माधिकारी (Clergy) संघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते, क्योंकि उनके लिए राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता वजित है। १९१४ ई० में एक कानून द्वारा यहाँ संघन लगा दिया गया कि दो निकट सम्बन्धी संघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते और न तो संघीय परिषद् के सदस्यों के निकट सम्बन्धी किसी ऐसे पद पर नियुक्त किये जा सकते हैं जो कि संघीय परिषद् के अधीन हो। संविधान की धारा ६७ के अनुसार यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य राज्य-मण्डल अथवा किसी कण्टन के अन्तर्गत अन्य कोई पद ग्रहण नहीं कर सकते और न तो वे कोई अन्य व्यवसाय ही कर सकते हैं। यद्यपि संविधान में ऐसा कोई व्यवधान नहीं है, फिर भी संघीय सभा संघीय परिषद् के लिए अधिकतर अपने सदस्यों में से ही निर्वाचन करती है। लेकिन धारा ६७ द्वारा लगाये गये प्रतिबन्ध के अनुसार संघीय परिषद् के सदस्य चुने जाने पर उनको संघीय सभा की सदस्यता से पद त्याग करना पड़ता है।

लेकिन व्यवहारतः सदस्यों का योग्य शासक होना आवश्यक है। उन्हें अनुभवी, योग्य तथा निपुण होना चाहिए। उनमें पारस्परिक मतभेदों को समझौते के द्वारा सुलझाने की क्षमता होनी चाहिए। उनमें प्रशासनिक योग्यता, श्रेष्ठ मानसिक शक्ति, बुद्धि चैतन्य, व्यवहार कुशलता, शांत स्वभाव आदि गुणों का होना आवश्यक है। इन्हीं गुणों की आवश्यकता के कारण अधिकतर सदस्य ऐसे होते हैं जो संघीय सभा अथवा कण्टन के विधान मण्डल के सदस्य अथवा कण्टन या राज्यमण्डल के कोई उच्चाधिकारी रह चुके हैं और काफी दीर्घकाल तक। कौटुम्बिक का कहना है कि 'स्विटजरलैंड में पद ग्रहण करने के लिए 'किसी व्यक्ति' में 'विनम्रता' (modesty) का गुण होना आवश्यक है। संघीय परिवार के प्रत्याशों का पूर्ववर्ती राजनीतिक जीवन सेवा और त्याग

1 ' are chosen from among all Swiss citizens eligible for the National Council — Art 96

का होना चाहिए। व्यक्तिगत गुणों तथा सेवा के फलस्वरूप ही सघीय परिषद् की सदस्यता को प्राप्त कर सकता है।¹

सघीय परिषद् की सदस्यता के लिए संघीय योग्यताओं के अतिरिक्त अनेक परम्परावादी विकास हुआ है जिनका पालन पापद् के निर्वाचन के सम्बन्ध में बहुत बड़ाई से किया जाता है। इनमें निम्नांकित परम्पराएँ उल्लेखनीय हैं (१) सघीय परिषद् की सदस्यता सघ में भौगोलिक शक्ति के केन्द्रकरण को अभिव्यक्त करती है। परम्परा द्वारा यह पूर्व निर्दिष्ट है कि सबसे बड़े कैंटन बर्न और ज्यूरिच को परिषद् में अवश्य ही प्रतिनिधित्व प्राप्त होगा। (२) भाषागत अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने के विचार से यह परम्परा बन गयी है कि पर्व से अधिक पापद् जर्मन भाषी क्षेत्रों से नहीं आयेंगे। (३) कानून के अभाव में भी सघीय परिषद् में देश के सभी प्रमुख राजनीतिक दलों की उनकी शक्ति के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। (४) सघीय परिषद् में वे व्यक्ति ही चुने जाते हैं जिन्हें सावजनिक कार्यों का पर्याप्त अनुभव प्राप्त हो। प्रायः राष्ट्रीय परिषद् और राज्य परिषद् के सदस्य ही सघीय परिषद् का सदस्य निर्वाचित होते हैं। (५) सघीय परिषदों के दृष्टान्तुल्ल पुनर्निर्वाचन होता रहता है। अधिकांश पापद् दो तीनों अवधियों तक सदस्य बने रहते हैं।

सघीय परिषद् के सदस्य की सघीय निधि से ४०००० फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। ५५ वर्ष की उम्रवाले सदस्यों को निवृत्ति-वेतन (Pension) दिया जाता है यद्यपि कि वे दस वर्षों तक पापद् रह चुके हों। निवृत्ति-वेतन वेतन का ४० से ६० प्रतिशत होता है। पापदों का वेतन अन्य देशों के मंत्रियों की अपेक्षा बहुत ही कम है और वे बहुत सादगी से रहते हैं।

स्विट्जरलैंड में प्रशासन के समस्त काम को ७ विभागों में बांट दिया गया है। प्रत्येक विभाग एक सघीय परिषद् के सदस्य के अधीन होता है जो उसके काम प्रशासकीय विभाग संचालन के लिए समस्त परिषद् के प्रति उत्तरदायी होता है। एक विभाग के प्रमुख की अस्वस्थता या अनुपस्थिति में काम करने के लिए प्रत्येक विभाग का प्रमुख दूसरे विभाग का उपप्रमुख होता है। परिषद् सम्पूर्ण प्रशासन के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी (Collectively responsible) होता है। परन्तु ह्यूज के मत में यह भ्रमात्मक है कि सघीय परिषद् का सामूहिक रूप में (Corporate body) किसी सीमा तक अस्तित्व है। बहुधा यह कहा जाता है कि स्विट्जरलैंड में छोटें कार्यकारी सदस्य (Federal Councillors) हैं, परन्तु कोई कार्यकारी परिषद् (Federal Council) नहीं है।¹ वतमान काल में निम्नलिखित ७ प्रशासकीय विभाग (Administrative Departments) हैं, जिनका विभाजन अमेरिका के समान विधायिकी अधिनियम से नहीं, बरिन् फ्रांस के जैसा कार्यपालिका विनियम से हुआ है —

(१) राजनीतिक विभाग (Political Department),

(२) गृह विभाग (Department of Interior),

1 No matter how well qualified on other accounts, no one can expect to be elected to the federal council unless he reflects the virtue which above all others, the Swiss demand of those who hold public office modesty. In his previous cantonal and national service he must have left an image of a person dedicated to his work without thought of personal recognition. The office must seek the candidate, not the candidate the office. — G A Oodding op cit p 89

- (३) न्याय और पुलिस विभाग (Department of Justice and Police),
- (४) सैनिक विभाग (Military Department),
- (५) वित्त और प्रशुल्क विभाग (Department of Finance and Customs),
- (६) सावजनिक अर्थ विभाग (Department of Public Economy),
- (७) डाक और रेल विभाग (Post and Railways Department) ।

साधारणतया संघीय परिषद् की बैठकें सप्ताह में दो बार होती हैं । इसकी कारवाई गुप्त होती है । गणपूति के लिए चार सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है । निम्न्य बहुमत से होता है ।

कोई भी सदस्य बिना परिषद् की आज्ञा के बैठक से अनुपस्थिति नहीं रह सकता । परिषद् का अध्यक्ष निणयात्मक मत (Casting Vote) देता है । संघीय चांसलर (Federal Chancellor) जो विधान सभा और संघीय परिषद् के कार्यालय का अध्यक्ष होता है, संघीय परिषद् के सचिव के रूप में परिषद् की बैठक में उपस्थित रहता है । चांसलर के बदले कोई उप-चांसलर भी उसके कार्यों को कर सकता है ।

संघीय परिषद् के लिए सभापति और उप सभापति की भी व्यवस्था है जिनका निर्वाचन संघीय सभा प्रतिवष संघीय परिषद् के सदस्यों में से ही करती है । इन्हीं पदाधिकारियों को राज्य मण्डल का राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति भी कहते हैं ।

२ स्विस् राज्य-संघ का राष्ट्रपति

(President of the Swiss Confederation)

संघीय परिषद् के सभापति और उप सभापति ही राज्य संघ के राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति होते हैं । इनका निर्वाचन प्रतिवष संघीय सभा दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में करती है । संविधान द्वारा यह प्रतिबंध लगा दिया गया है कि संघीय परिषद् के सात सदस्यों में से ही कोई इन पदों के लिए निर्वाचित किया जा सकता है । अतः राष्ट्रपति पद के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता नहीं है, सिर्फ संघीय परिषद् की सदस्यता आवश्यक है । चूंकि इनका निर्वाचन प्रतिवष होता है, इसलिए उसका कार्य-काल एक वर्ष का होता है ।

निर्वाचन आदि

इस सम्बन्ध में एक दूसरा प्रतिबंध यह है कि कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति नहीं चुना जा सकता है ।

संविधान में स्पष्टतः कहा गया है कि अवकाश ग्रहण करने वाला राष्ट्रपति पुनः उसी वर्ष न तो राष्ट्रपति होगा और न उप राष्ट्रपति ही । फलतः, राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के पद संघीय परिषद् के सात सदस्यों में घूमते रहते हैं । यह प्रथा बन गयी है कि सामान्यतः उपाध्यक्ष ही अगले वर्ष अध्यक्ष-पद पर चुन लिया जाता है । अतः क्रम से शब्दों में राजनैतिक क्षेत्रों में यह जानने की आवश्यकता रहती है कि उप राष्ट्रपति कौन चुना जायगा । लेकिन, यह उत्सुकता नहीं वे बराबर रह गयी है क्योंकि यह परम्परा बन गयी है कि उप राष्ट्रपति का निर्वाचन ज्येष्ठता के सिद्धांत (Seniority Principle) पर संघीय परिषद् के सदस्यों में से होगा । राष्ट्रपति को संघीय परिषद् के अन्य सदस्यों के समान ही वेतन मिलता है । सिर्फ तीन हजार फ्रैंक अतिरिक्त मत्ता के रूप में मिलता है, जिसे वह आमोद प्रमोद, मेहमानबाजी आदि पर खर्च करता है ।

स्विस राज्य मण्डल के राष्ट्रपति का पद भी संघीय परिषद् की जाई अगोमा तथा अतुल्य है। ब्रिटेन में शासन के 'कायकारी' भाग का प्रधान प्रधानमंत्री अधिकार एवं कृत्य होता है और 'गौरवपूर्ण' भाग का प्रधान सम्राट है। स्विस राष्ट्रपति प्रधान मंत्री और सम्राट् दोनों के पदा का समन्वय करता है, वह शासन का प्रधान है और राज्य का भी। लेकिन इसकी तुलना न तो ब्रिटिश प्रधान मंत्री से की जा सकती है और न ब्रिटिश सम्राट् से ही। ब्रिटिश प्रधान मंत्री उससे बहुत ज्यादा शक्तिशाली है और ब्रिटिश सम्राट् को उससे बहुत अधिक सम्मान तथा गौरव प्राप्त है।

ब्रिटिश प्रधान मंत्री शासन का सर्वोच्च है। वह मंत्रिमण्डल का निर्माणकर्ता, संचालक तथा सहायक है। वह संसद का नेता, राष्ट्र का प्रमुख प्रवक्ता तथा नियुक्तियों का अधिकारी है। लेकिन स्विस राष्ट्रपति को इनमें से कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। संघीय परिषद् के सदस्यों को न तो नियुक्ति और न उन्हें अपदस्थ करने में ही उसका कोई हाथ है। उसके सभी अधिकार उनके साथियों के समान हैं। किसी भी अर्थ में उसकी स्थिति अपने साथियों से भिन्न या उच्च नहीं है। न तो वह राष्ट्र का प्रमुख प्रशासक है, न समरक्षो में प्रथम (*Primus inter pares*) है और न उसका उत्तरदायित्व ही अर्थ पापंदो से अधिक है। सभी निर्णय संघीय परिषद् के द्वारा होते हैं। अर्थ साथियों की तरह इस विशेष स्थिति की प्राप्ति उसे केवल एक वष के लिए होती है। अत ब्रिटिश प्रधान मंत्री से, स्विस प्रधान मंत्री से, स्विस राज्य मंत्री से अध्यक्ष की तुलना पूर्णत गलत होगी। सिफ काय की सुविधा के दृष्टिकोण से उसे कुछ विशेष अधिकार दिये गये हैं जो उसे प्रतिष्ठा या शक्ति नहीं देते —

(१) संघीय परिषद् की बैठकों का सभापतित्व करना।

(२) ग्रिय (Tie) की दशा में निर्णायक मत देना।

(३) किसी एक प्रशासकीय विभाग का संचालन करना तथा अन्य विभागों का सामान्य निरीक्षण (General Supervision) करना।

(४) सकट काल में संघीय परिषद् द्वारा उसे समस्त अधिकारों का हस्तांतरण तथा परिषद् के अनुमोदन से उसका काय-संचालन।

सिफ ब्रिटिश प्रधान मंत्री ही नहीं बल्कि ब्रिटिश सम्राट् से भी स्विस राज्यमण्डल के अध्यक्ष की तुलना निरर्थक होगी। यह ठीक है कि सम्राट् की तरह वह स्विस राष्ट्र का प्रतीक, महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय अवसरों पर वह राज्य का प्रतिनिधित्व करता है, विदेशी राज-दूता का मान पत्र (Credentials) स्वीकार करता है, तथा विधायिका द्वारा पारित विवेक्यों पर हस्ताक्षर करता है यद्यपि निषेधाधिकार (Right to veto) उसे प्राप्त नहीं है। लेकिन उसके ये सब काय औपचारिक मात्र हैं। फिर उसकी कार्याधि भी सिफ एक वष है, तथा वह उन सात पापंदों में एक है जो बारी बारी से उस पद पर धारण होते हैं। अत स्विस राष्ट्रपति को वह आदर, वह सम्मान तथा वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं जो ब्रिटिश सम्राट् की है। सम्राट् केवल राष्ट्र के आदर और रुचि का ही पात्र नहीं है बल्कि शासन कार्य को भी वह प्रभावित कर सकता है। लेकिन स्विस राष्ट्रपति आदर तथा प्रभाव दोनों से वंचित है।

स्विस राष्ट्रपति की उपर्युक्त स्थिति का सार ही लॉरेन्स के शब्दों में मिलता है, "वह साधारण रूप से राष्ट्र की कार्यपालिका-समिति का अध्यक्ष होता है और इस कारण वह यह जानने का प्रयत्न करता है कि उसके साथी क्या कर रहे हैं और राज्य के नाममात्र के अध्यक्ष के

औपचारिक कर्तव्यों को पूरा करता है।¹ लेकिन लॉवेल के कथन में पूर्ण सत्यता नहीं है। राष्ट्रपति का पद स्विस शासन में सर्वोच्च पद है। वह राष्ट्रसभ के राष्ट्रपति के रूप में समस्त राष्ट्र का प्रतीक होता है। राष्ट्रीय उत्सवों पर उसे सर्वोच्च स्थान प्राप्त होता है। क्रुक्स के शब्दों में, "जन-सेवा के लम्बे जीवन के पश्चात् इस पद के सर्वोच्च पारितोषिक के रूप में कामना की जाती है। यह पद समस्त स्विस जनता के द्वारा सम्मानपूर्ण समझा जाता है।"²

३ संघीय परिषद् के अधिकार एवं कृत्य

(Powers and Functions of the Federal Council)

संविधान की धारा १०२ में संघीय परिषद् की शक्तियों तथा कृत्यों की एक लम्बी सूची दी गयी है। इसके काय मुख्यतः प्रशासकीय हैं। संविधान की धारा ६५ के अनुसार इसे "सर्वोच्च निर्देशिका तथा कायपालिका शक्ति" (The supreme directing and executive authority) प्राप्त है। प्रशासकीय शक्तियों के अतिरिक्त इसे कुछ महत्त्वपूर्ण विधायिनी, वित्तीय एवं यायिक शक्तियाँ भी प्रदान की गयी हैं। अतः अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से संघीय परिषद् का निम्नलिखित शीर्षका के अंतर्गत रखा जा सकता है —

सबप्रथम हम इसकी प्रशासकीय शक्तियों की चर्चा करेंगे। यह स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च कायकारी सत्ता है। यह संघीय विधियों तथा आदेशों के अनुसार समस्त राज्यमण्डल के प्रशासन को नियन्त्रित करती है तथा इस बात का निरीक्षण करती है कि संघीय संविधान तथा संघीय कानूनों का निरीक्षण हो रहा है या नहीं और इसके लिए आवश्यक कारवाई करती है। यह संघीय सभा द्वारा निर्मित विधियों तथा अधिनियमों, संघीय यायाधिकरण के निणयों तथा विभिन्न कंटनों के परस्पर खगड़ों के निबटारे के हेतु हुए समझौतों एवं मध्यस्थों के निणयों को लागू कराने का प्रबन्ध करती है। इसे नियुक्ति का भी अधिकार प्राप्त है। जिन पदों पर संघीय सभा, संघीय यायालय अथवा अन्य किसी संघीय प्राधिकारी की नियुक्ति का अधिकार नहीं दिया गया है, उन पर संघीय परिषद् नियुक्ति करती है। संघीय प्रशासन से सब विभाग इसके अधोक्षण में ही अपना काय करते हैं।

(1) कार्यपालिका की शक्तियाँ

संघीय परिषद् पर राज्यसभ में शांति एवं व्यवस्था, देश की बाह्य आक्रमणों एवं आंतरिक उपद्रवों से रक्षा तथा स्विट्जरलैंड की स्वतंत्रता एवं तटस्थता की सुरक्षा का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

संघीय सेना संघीय परिषद् के ही अधीक्षण में अपना काय करती है। यदि उस समय आवश्यकता पड़ जाय जिस समय संघीय सभा का अधिवेशन न चल रहा हो तो संघीय परिषद् सेना का सगठन कर उसका आवश्यकतानुसार उपयोग कर सकती है। परंतु यदि सेना ३ सप्ताह से अधिक के लिए अथवा दो हजार सैनिकों से अधिक सगठित किये जायें तो संघीय सभा के सदनों की बैठक तुरंत बुलाना आवश्यक है।

1 He is simply the Chairman of the Executive Committee of the nation and as such he tries to keep himself informed of what his colleagues are doing and performs the ceremonial duties of the titular head of the state' —Lowell

2 'As such it is sought after as the crowning reward of a long career of public service as such also it commands in high measure the respect of the Swiss people as a whole' —Brooks

स्विट्जरलैंड के वैदेशिक सम्बन्ध के नियम तथा देख भाल का अधिकार भी सघीय परिषद् को ही दिया गया है। संविधान में कहा गया है कि "यह विदेश में राज्यमण्डल के हितों की देख भाल करेगी, खासकर अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध पर ध्यान देते हुए तथा वैदेशिक मामला सामान्यतः इसके हाथ में रहेगा।"¹ इसके अतिरिक्त कंटनों द्वारा परस्पर या विदेशों से की गयी संधियों को यह स्वीकृति देती है।

सघीय परिषद् सघीय सभा के प्रत्येक साधारण अधिवेशन में अपने काम का विवरण देती है, आंतरिक स्थिति तथा वैदेशिक सम्बन्ध पर एक रिपोर्ट प्रस्तुत करती है और सभा के विचारों तथा सार्वजनिक कल्याण के उपायों का सुझाव रखती है। सघीय सभा या उसके किसी एक सदस्य द्वारा मांग की जाने पर वार्षिक विवरणों के अतिरिक्त विवरण भी प्रस्तुत कर सकती है।

सघीय परिषद् की किसी एक या दोनों सदनों को किसी भी विषय पर सन्देश भेजने का अधिकार है। सन्देश के साथ विधेयको अथवा योजनाओं के प्रारूप भी सघीय सभा के विचार तथा स्वीकृति के हेतु भेजे जा सकते हैं।

अतः, कंटनों के प्रशासन भी सघीय परिषद् का अधिकार है। यह कंटनों के कतिपय प्रशासन विभागों का निरीक्षण करता है। कंटनों की विधान सभाओं द्वारा पारित कुछ विधियों को सघीय परिषद् की स्वीकृति अनिवार्य है। सघीय सभा की स्वीकृति के लिए आये हुए कंटन संविधान में सशोधन के प्रस्तावों का सघीय परिषद् जाँच करती तथा विधानमण्डल में उपयुक्त प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। किसी कंटन में उपद्रव अथवा अशांति की स्थिति में सघीय परिषद् सघीय हस्तक्षेप का निश्चय करती तथा सभा का अनुमोदन प्राप्त कर हस्तक्षेप करती है।

विधि निर्माण में भी सघीय परिषद् का काफी हाथ रहता है। धारा १०२ (४) के अनुसार यह सघीय सभा में कानून का प्रारूप प्रस्तुत करती है तथा परिषदों या कंटनों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों पर प्रारम्भिक प्रतिवेदन देती है।² इसके आधार पर सघीय परिषद् स्विस विधायी प्रक्रिया का निर्देशन बन गयी है।³ यद्यपि उसके सदस्य विधान मण्डल के सदस्य नहीं होते, लेकिन वे किसी भी सदन की बैठक में भाग ले सकते हैं, अपने विचार, सुझाव तथा प्रस्ताव रख सकते हैं तथा वाद विवाद में भाग ले सकते हैं। सघीय परिषद् स्वेच्छा से या विधान सभा के निर्देश से विधेयक भी प्रेषित कर सकती है। इसके अलावे सभा में प्रस्तुत किये जानेवाले सभी विधेयकों का सघीय परिषद् परीक्षण करती है तथा संवैधानिक दृष्टि से उन्हें ऋटिहित बनाती है।

स्विट्जरलैंड में नया विधायन प्रायः सघीय परिषद् से प्रारम्भ होता है। अगर कोई विधायन सघीय परिषद् की नजर से छूट भी जाता है तो उसकी औपचारिक शुरुआत करने के

1 'It watches over the interests of the confederation abroad paying particular notice to its international relations, and has general charge of foreign affairs'
—Art 102 (8)

2 'It (the Federal Council) submits drafts of laws and arrêtes to the federal Assembly and makes a preliminary report upon proposals submitted to it by the councils or the cantons'
—Art 102 (4)

3 'On the basis of this provision alone, the Federal Council has become the director of the Swiss legislative process'

लिए संघीय परिषद् से निवेदन किया जाता है। संघीय परिषद् विधायन का प्रारूप तैयार करती तथा तर्कपूर्ण प्रतिवेदन के साथ उसे संघीय सभा के समक्ष रखती है। अगर संघीय सभा ने संघीय परिषद् को किसी विषय पर विधेयक का प्रारूप तैयार करने के लिए नहा हो शोर परिषद् उसके विरुद्ध रिपोर्ट देती है तो साधारणतः सभा विधेयक के उस प्रारूप को कानून नहीं बनने देती है। संघीय परिषद् का कार्य सिर्फ विधेयक का प्रारूप तैयार करना ही नहीं है बल्कि इसके बाद के उपक्रमों में भी वह सभा को नेतृत्व प्रदान करती है। इसका भार परिषद् के एक सदस्य को सौंप दिया जाता है। यह विधेयक समिति से विचार विमर्श करता, उसको बैठकों में भाग लेता तथा उसे परामर्श देता है। इस सदस्य में प्रो० रैपर्ड का कथन है कि यह समझना कठिन नहीं कि संसद सदस्य क्यों नहीं वास्तविक विधायक बन पाते हैं।¹ "जब विधेयक किसी सदन के समक्ष रखा जाता है तब संघीय परिषद् जो परिषद् द्वारा उसे विधेयक का संरक्षक नियुक्त किया जाता है, उसे प्रस्तुत करता है, उसका अर्थ बतलाता है, उसके पक्ष में तर्क देता है और विधायिकी भेदियों से उसकी रक्षा करने के लिए गंभीरता का काम करता है।"² पुनः प्रो० रैपर्ड के शब्दों में, "यह मानना पड़ेगा कि सर्वाधिक उत्तरदायी तथा प्रभावपूर्ण ढंग विधानमण्डल का नहीं बल्कि कार्यपालिका का है।"³ संघीय परिषद् के तत्वावधान में विधानमण्डल द्वारा पारित सभी विधेयक छरते हैं तथा उसके आदेश से निर्धारित तिथि से व्यवहार में लाये जाते हैं।

संघीय सभा की समितियों की कार्यवाही और नियंत्रण की भी संघीय परिषद् प्रभावित करती है। समितियाँ परिषद् के विशेषज्ञों के मतों की उपेक्षा नहीं कर सकती। वे संघीय परिषद् के विशेषज्ञों की सहायता से ही अपना रिपोर्ट तैयार करती हैं।

संघीय सभा अपने कानूनों को व्याख्या अथवा स्पष्टीकरण के हेतु संघीय परिषद् को विनियम (regulations) बनाने का अधिकार देती है। अतः एक भारी सख्या में संघीय परिषद् प्रतिवर्ष विनियम अथवा अधिनियम प्रस्तावित कर प्रत्यक्षरूप से विधि निर्माण में भाग लेती है।

संघीय परिषद् को कुछ न्यायिक अधिकार (Judicial Power) भी प्राप्त हैं। वह कुछ विशेष प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय संधियों तथा सविधान की कतिपय धाराओं, जैसे—१८३ (शुल्क रहित सैनिक बल शस्त्र), ५१ (जिसूट घातक समुदाय), ५३ (कज़िस्तान) आदि के (iii) न्यायिक अन्तर्गत उत्पन्न बिबादों के सम्बन्ध में की गयी अपीलों पर निर्णय देती है। अधिकार संघीय रेलवे प्रशासन तथा विभिन्न प्रकाशकीय विभागों के नियंत्रण के विरुद्ध की गयी अपीलों को यह सुनवाई करती है। अन्य देशों की कार्यपालिका के सदृश उसे क्षमादान (Pardon) का अधिकार प्राप्त नहीं है।

1 'It is not necessary to have attended many such meetings to understand why the principal actors are rarely the legislative members'

--IV E Rappard, *The Government of Switzerland* p 83

2 'When the bill comes to the floor of one of the legislative Houses the federal councillor is there to introduce the measure to explain its meanings, to defend it if necessary, and in general to act as its shepherd before the legislative wolves'—G A Coadding, *The Federal Government of Switzerland* p 93

3 'One is forced to admit that the most responsible and influential work is that of the so-called legislature, but of the executive'—Rappard *op cit*, p 84

संविधान स्पष्ट शब्दों में कहता है कि सघीय परिषद् "राज्यमण्डल के वित्त का प्रशासन करती है, बजट तैयार करती है तथा धाय व्यय का खाता रखती (iv) वित्तीय अधिकार है।"¹ इस प्रकार सघीय सभा की स्वीकृति से सघीय परिषद् राजस्व एकत्रित करती है तथा उनके व्यय का अधीक्षण करती है।

भारत के संविधान के सदृश स्विस संविधान कार्यपालिका को सबट अथवा आपत्काल में कोई विशेष अधिकार प्रदान नहीं करता है। ऐकित अन्तरिक या अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति से उत्पन्न सकटकाल (Emergency) में सघीय सभा न सदा परिषद् को पूर्ण अधिकार सौंप दिया है। उदाहरणस्वरूप, १८४६, १८५३, १८५६ और १८७० ई० में देश की तटस्थता के रक्षण १६१४ तथा १६३६ ई० में विश्व-युद्ध के समय राष्ट्र की तटस्थता, स्वतंत्रता तथा आर्थिक हितों की रक्षा के हेतु और १६३० ई० में आर्थिक सकट का सामना करने के लिए सघीय परिषद् को 'पूर्णाधिकार' सौंपे गये। सघीय विधानमण्डल तथा कानूनों के अधिकार सघीय परिषद् द्वारा प्रयुक्त होने लगे, नागरिक अधिकार निलम्बित कर दिये गये। ह्यूवर ने सघीय परिषद् को सौंपे गये अधिकारों के परिणाम के बारे में कहा है कि इन पूर्णाधिकारों के द्वारा बहुत मात्रा तक संविधान विलम्बित हो गया सरकार ही वस्तुतः विधायिनी शक्ति बन गयी, बहुत-सी जनताधिक सस्याओं (विशेषकर लोकनिर्णय पद्धति) को बाधा पहुँची तथा सघीय परिषद् के अधिकारों का इतना अधिक प्रसार हो गया कि जिसकी कल्पना भी नहीं की जा सकती थी।

निष्कप रूप में, लॉरेन्स के कथनानुसार "सघीय परिषद् को मुख्य शक्ति-स्रोत कहा जा सकता है और निश्चित रूप से यह राष्ट्रीय सरकार का सतुलन चक्र है।"²

४. सघीय परिषद् का सघीय सभा से सम्बन्ध

(Relation of the Federal Council with the Federal Assembly)

स्विस शासन प्रणाली के अतहत कार्यपालिका तथा विधायिका का पारस्परिक सम्बन्ध भी विलक्षण है। इसका परोक्षण दो दृष्टिकोण से किया जा सकता है—संवैधानिक स्थिति तथा वास्तविक स्थिति। संवैधानिक (Constitutional) दृष्टिकोण से सघीय परिषद् शासन का एक स्वतंत्र अथवा सहयोगी अंग न होकर सघीय सभा की सेविका है। एक (i) संवैधानिक स्थिति और संविधान सघीय सभा में राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता निहित करता है तथा दूसरी ओर सघीय परिषद् की सघीय सभा के प्रति उत्तरदायी तथा अधीनस्थ (Subordinate) शासनाय बनाने का प्रयत्न करना है। सघीय परिषद् के सदस्यों तथा अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन सघीय विधान सभा करती है, सघीय सभा के विघटन की दशा में सघीय परिषद् का भी विघटन हो जाता है, सघीय परिषद् अपने कार्य का आर्थिक वितरण विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है, सघीय परिषद् सदस्यों के आदेश अथवा अनुरोध के उत्तर में रिपोट प्रस्तुत करती है तथा विधान मण्डल का सदस्य न होते हुए भी पापदों की सदनों में उपस्थित होकर सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों के उत्तर देने पड़ते हैं। तात्पर्य यह कि

1 It administers the finances of the Confederation prepares the budget and renders accounts of receipts and expenditure —Art 103 (14)

2 The Federal Council may almost be regarded as the main spring and is certainly the balance wheel of the national Government —Lowell

संघीय सभा परिषद् के कार्यों का सामान्य निरीक्षण तथा नियमन करती है। संघीय परिषद् कोई भी कार्य स्वेच्छा से नहीं करती। वह अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, सशस्त्र सेनाओं प्रथवा सावजनिक प्रशासन के सम्बन्ध में अपनी शक्तियों का प्रयोग संघीय सभा के पूरे आदेशानुसार करती है या अपने कार्यों के बाद में संघीय सभा द्वारा सम्पुष्टि करा लेती है। इस प्रकार नीति निर्धारण की अंतिम शक्ति संघीय सभा के हाथ में है और संघीय परिषद् स आशा की जाती है कि वह ससद् द्वारा निर्धारित नीति का, जो अतंतोगत्वा राष्ट्र की ही नीति है, क्रियावित करेगी। प्रो० डायसी ने बताया भी है कि "परिषद् उसी प्रकार संसद् के आदेशों पर चलती है जिस प्रकार कि किसी दूकान के गुमास्ते से यह आशा की जाती है कि वह अपने मालिक की आज्ञाओं का अवश्य पालन करेगा।"¹ यहाँ यह उल्लेखनीय है कि परिषद् का कार्य मुख्यतः, संघीय सभा को सुझाव तथा परामर्श देना है। परिषद् द्वारा प्रेषित कोई विधेयक, उसकी क्रिया या नीति संघीय सभा या लोक नियम द्वारा अस्वीकृत हो जाय तो ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सदृश संघीय परिषद् के लिए पदत्याग करना आवश्यक नहीं होता। "एक वकील या शिल्पकार की भाँति पार्षद् अपने परामर्श के न माने जाने पर स्वयं पदत्याग करना आवश्यक नहीं समझते (लॉवेल)।" वे अपनी नीति अथवा कार्य में संघीय सभा के आदेशानुसार परिवर्तन अथवा संशोधन कर उमवी इच्छा के अनुकूल बना देते हैं।

लेकिन वास्तविक स्थिति (Real position) ठीक इसके विपरीत है। आज लगभग सभी देशों में विधानमण्डल की शक्ति में ह्रास हो रहा है और कायपालिका के अधिकारों में विकास। स्विट्जरलैंड में भी संघीय परिषद् अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है। अनुभव, ज्ञान, छोटा आकार, सामाजिक एवं आर्थिक परिस्थितियाँ, युद्ध-कालीन स्थितियों से उत्पन्न सकट, राज्य के निरंतर बढ़ते हुए कार्यों तथा उन कार्यों को करने के लिए विशिष्ट पान की आवश्यकता के कारण संघीय परिषद् व्यवहार में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान अधिक शक्तिशाली होती जा रही है। अन्य देशों की भाँति स्विट्जरलैंड में भी वैधानिक तथः वित्तीय उपक्रम संघीय परिषद् के हाथ में चला गया है। संघीय परिषद् संघीय सभा का 'विधायिनी प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' (glorified legislative drafting bureau) हो गया है। परिषद् के ऊपर संघीय सभा का नियंत्रण शिथिल पड़ता जा रहा है, व्यवहार में परिषद् अपने इच्छानुसार विधेयक पारित करवा लेती है। प्रशासन का संचालन वह प्रत्यक्ष रूप से स्वयं करती है और सकट-काल में तो उसकी शक्ति असोमित हो जाती है। अतः आज यह व्यावहारिक सत्य हो गया है कि परिषद् सभा का नेतृत्व, उसका पथ प्रदर्शन और कुछ सीमा तक निर्देशन एवं नियंत्रण करती है। रैपर्ट ने तो यहाँ तक कहा है कि स्विस संघीय परिषद् का संघीय सभा पर प्रभाव ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के लोकसभा पर प्रभाव की अपेक्षा अधिक निगमात्मक है। ह्यूज ने भी कहा है कि आज संघीय परिषद् संघीय सभा की कार्यकारी समिति (Executive Committee) न होकर राष्ट्र की कायपालिका (National Executive) है। इसका अस्तित्व एवं व्यक्तित्व स्वतंत्र है। ग्राइस ने ठीक ही कहा है कि "कानूनी दृष्टि से विधानमण्डल का अनुचर होते हुए भी व्यवहार में यह (संघीय परिषद्) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के बराबर तथा फ्रेंच मन्त्रिमण्डल से अधिक

1 The Council is expected to carry out and does carry out the policy of the Assembly and ultimately the policy of the nation, just as a manager of business is expected to carry out the order of his employer'

शक्तियों का प्रयोग करती है। यह पथ प्रदर्शक भी है और साधन भी। बहुधा यह सुझाव भी देती है और मसविदा भी तैयार करती है।¹

अतः, हर देश में कार्यपालिका और विधायिका में मतभेद तथा विवाद आम बात है। ब्रिटेन तथा अमेरिका में तो यह प्रायः देवता को मिलता है लेकिन स्विट्जरलैंड में शासन के दोनों अंगों सघीय सभा और सघीय परिषद् में बहुत ही समझौतापूर्ण तथा सहयोगपूर्ण सम्बन्ध है। इसीलिए डायसी ने सघीय परिषद् को एक ऐसा "निर्देशक-मंडल" कहा है जो सघीय सभा के इच्छानुसार राज्य मंडल के कार्यों का प्रबन्ध करता है।²

५ सघीय कार्यपालिका की प्रकृति

(Nature of the Federal Executive)

स्विस सघीय कार्यपालिका एक अनूठी तथा अतुल्य सस्था है। यह न तो शुद्ध ससदात्मक (Parliamentary) है और न शुद्ध अध्यक्षीय (Presidential) ही। वस्तुतः यह दोनों शासन पद्धतियों का अपूर्व सम्मिश्रण है।

सबप्रथम हम इस पर विचार करेंगे कि स्विस कार्यपालिका ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह मंत्रिमंडलात्मक या ससदात्मक नहीं (Not a Parliamentary type) है। लेकिन

(1) ससदात्मक नहीं स्वरूप सघीय परिषद् सघीय सभा की कार्यपालिका समिति है, पापद सभा के प्रति उत्तरदायी भी है, पापद सदन में उपस्थित होकर पूछे गये प्रश्नों के उत्तर देते हैं, मंत्रिमण्डल के समान सघीय सभा की विधि निर्माण में सहायता पहुँचाती है तथा प्रशासन के लिए पूर्ण उत्तरदायी है। स्विस कार्यपालिका की ये ससदात्मक विशेषताएँ यह भ्रम पैदा कर देती हैं कि सघीय परिषद् भी मंत्रिमण्डल ही है, सूक्ष्म रूप से अध्ययन करने पर यह भ्रम दूर हो जाता है। दोनों सस्थाओं में अनेक मौलिक अंतर हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्य अनिवायतः विधानपालिका के सदस्य होते हैं, उसकी कार्यवाहियों में भाग लेते तथा मतदान करते हैं, लेकिन सघीय परिषद् के सदस्य विधानपालिका के सदस्य नहीं होते। वे मसद् की कार्यवाहियों में भाग ले सकते हैं, परंतु मतदान नहीं कर सकते। फिर मंत्रिमण्डल सामान्यतः एकरस (Homogeneous) होता है। सभी मंत्री, समान राजनीतिक विचार, एक उद्देश्य तथा एक लक्ष्य के होते हैं। फलतः, वे प्रायः एक ही दल के होते हैं। लेकिन, स्विस सघीय परिषद् समान जाति अथवा समान विचार वालों का निकाय नहीं है। उसमें विभिन्न दलों के व्यक्ति रहते हैं। उसके सदस्य दलगत आधार पर नहीं, बल्कि योग्यता के आधार पर निर्वाचित होते हैं। मंत्रीमण्डल पद्धति के मौलिक सिद्धांत एवं सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) का भी स्विस कार्यपालिका-पद्धति में अभाव है। उसके सदस्य सिर्फ अपने अपने विभाग के लिए उत्तरदायी होते हैं। इसके अतिरिक्त, मंत्रिमण्डलात्मक प्रणाली में मंत्रिमण्डल प्रधानमंत्री के नेतृत्व

1 'Legally the servant of the legislature it exerts in practice almost as much authority as do English, and more than do some Franco Cabinets. It is a guide as well as an instrument and often suggests as well as drafts measure.'

—Bryce

2 "A Board of Directors appointed to manage the Confederation in accordance with the wishes of the Federal Ducey"

में कार्य करता है, मंत्रियों की नियुक्ति, पदच्युति तथा निणय में उसका निर्णायक हाथ रहता है। लेकिन संघीय परिषद् के अध्यक्ष की स्थिति अन्य पापंदों से एवदम भिन्न नहीं है, पापंदों की नियुक्ति तथा पदच्युति में उसका कोई हाथ नहीं रहता। वह सिर्फ समकक्षियों में प्रथम (Primus inter pares) है। एक अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि मंत्रिमण्डल का कार्यकाल अनिश्चित होता है क्योंकि वह विधानमण्डल के विश्वाससभ्य त ही पदाखंड रह सकता है जबकि संघीय परिषद् ४ वर्ष से निश्चित कार्यकाल के लिए निर्वाचित की जा सकती है। अतः, कार्यपालिका तथा विधायिका के परस्पर सम्बन्ध में भी महत्त्वपूर्ण अंतर है। संघीय परिषद् संघीय सभा का अनुचर है जबकि मंत्रिमण्डल ससद् का नेतृत्व करता है तथा नियंत्रण भी। ससदीय प्रणाली के सदृश स्विट्जरलैण्ड में न तो संघीय परिषद् को संघीय सभा का भंग करने की शक्ति है और न संघीय सभा को संघीय परिषद् को अपदस्थ करने की। इन अंतरों पर ध्यान रखते हुए स्विस संघीय परिषद् तथा ब्रिटिश मंत्रिमण्डल को एक प्रकृतिवाली संस्था नहीं कहा जा सकता।

यदि स्विस संघीय कार्यपालिका ससदात्मक है तो उसे अध्यक्षतात्मक भी नहीं (Not even Presidential) कहा जा सकता। लेकिन अध्यक्षतात्मक पद्धति की कतिपय विशेषताएँ इसमें वर्तमान हैं। उदाहरणार्थ, संघीय परिषद् के सदस्य विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते। उनका कार्यकाल निश्चित है, वे विधानमण्डल द्वारा पदच्युत नहीं किये जा सकते और

(ii) अध्यक्षतात्मक भी नहीं
न वे विधानमण्डल को विघटित कर सकते हैं। फिर भी दोनों अवस्थाओं में मौलिक अंतर है। अमेरिका में राष्ट्रपति पद एकल (Singular) कार्यपालिका है, स्विट्जरलैण्ड में संघीय परिषद् बहुल (Plural) कार्यपालिका है। अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है, स्विट्जरलैण्ड में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को ठुकराया गया है। अमेरिका में कार्यपालिका बिल्कुल पृथक् है, स्विट्जरलैण्ड में विधान सभा का सदस्य न होते हुए भी संघीय परिषद् के सदस्य संघीय सभा की बैठक में भाग लेते हैं, वाद विवाद में हाथ बँटाते हैं और प्रश्नों के उत्तर देते हैं। अमेरिका में कार्यपालिका विधानमण्डल से स्वतंत्र तथा शासन का एक पृथक् अंग है स्विट्जरलैण्ड में संघीय परिषद् न तो शासन का कोई स्वतंत्र भाग है और न उसकी कोई स्वतंत्र सत्ता है। वह संघीय सभा का अनुचर है। अमेरिका में राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचकमंडल के माध्यम से जनता करती है, स्विट्जरलैण्ड में संघीय परिषद् का निर्वाचन विधानपालिका द्वारा होता है। अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष और कार्यपालिका का प्रधान दोनों हैं, स्विट्जरलैण्ड की संघीय परिषद् का अध्यक्ष न तो कार्यपालिका का ही प्रधान होता है, और न उस अर्थ में राज्याध्यक्ष ही।

कमो-कमी स्विस संघीय परिषद् की तुलना सोवियत संघ के प्रेजिडियम (Presidium) से की जाती है। दोनों में अनेक समानताएँ हैं। उदाहरणार्थ, बहुलात्मक (Plural) स्वरूप, विधानमंडलों द्वारा निर्वाचन, अध्यक्षों द्वारा राज्य प्रधान (Head of the State) के रूप में मायता, अध्यक्षों द्वारा विधेयकों पर हस्ताक्षर, राजदूतों का स्वागत, राजकीय अवसरों पर औपचारिक वृत्तियों का सम्पादन आदि हैं, फिर भी, स्थिति सहयोगियों के समान ही है। इन समानताओं के उपरांत दोनों निकायों में पर्याप्त अंतर है। स्विस संघीय परिषद् एक लघु निकाय

(iii) प्रेजिडियम भी नहीं

है, प्रेजिडियम एक बृहत् निकाय है। परिषद् की सदस्य संख्या ७ है, प्रेजिडियम की सदस्य संख्या ३३ है। प्रेजिडियम सुप्रीम सोवियत की अंतरंग संस्था है, परिषद् सघीय सभा का अंतरंग संस्था नहीं है। प्रेजिडियम एकदलीय संस्था है। परिषद् निदलीय है। प्रेजिडियम मुटयतः विधायिनी निकाय है, परिषद् मुटयतः प्रशासकीय निकाय है।

निरूपण, स्विस कायपालिका न तो संसदात्मक है और न अधिकात्मक ही। विश्व में यह अपने नये ढंग को एक अद्वितीय संस्था है। इसमें दोनों पद्धतियों की विशेषताओं का सम्मिश्रण

(iv) **भारतीय स्थिति**
है। दोनों पद्धतियों के गुणों को अपनाते तथा अवगुणों से बचने का प्रयत्न किया है। इसमें न तो संसदीय मंत्रिमंडल की तरह अवधि की अनिश्चितता है और न अधिकात्मक पद्धति की विधानपालिका और कार्यपालिका के बीच गुट्यम गुट्यो ही है। स्विस सघीय परिषद् में उत्तर

दायित्व तथा स्वायत्त का अपूर्व सम्मिश्रण है। मंत्रिमंडलात्मक शासन का प्रधान गुण उत्तरदायित्व तथा अवगुण अनिश्चितता है। स्विस सघीय परिषद् में उत्तरदायित्व का गुण विद्यमान है क्योंकि वहाँ कायपालिका तथा विधानपालिका में वही सम्बन्ध है जो संसदीय प्रणाली में है। वह अनिश्चितता के अवगुणों से भी रहित है क्योंकि सघीय परिषद् का कार्यकाल सघीय सभा की कृपा पर निर्भर नहीं करता। परिषद् स्थायी तथा अविच्छिन्न है। अधिकात्मक पद्धति का सर्वप्रमुख गुण कायपालिका का स्थायीपन तथा अवगुण विधायिका और कायपालिका का पाथक्य है। स्विस सघीय कायपालिका स्थायीपन के गुण को अपनाती है तथा पाथक्य के अवगुणों को निकास फँकती है। इसके अतिरिक्त, सघीय परिषद् निदलीय होती है, वह देश के सभी विचारों, हितों एवं वर्गों का प्रतिनिधित्व करती है, साथ ही सदस्य योग्य, अनुभवी एवं काय कुशल होते हैं। अतः स्विट्जरलैंड में न तो लोकसेवकों का निरकुशता का प्रश्न उठता है और न दलीय कोलाहल का ही। इस प्रकार स्विट्जरलैंड में मध्यवर्ती भाग को अपनाकर ब्रिटिश तथा अमेरिकी शासन-प्रणालियों के विशिष्ट गुणों को अपनाने की चेष्टा की गयी है।

६ सघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ

(Unique Features of the Federal Executive)

ब्राइस ने कहा है कि "सघीय परिषद् स्विट्जरलैंड की उन संस्थाओं में से है, जो अध्ययन के सर्वाधिक योग्य हैं।" इसका कारण इसकी अद्वितीय विशेषताएँ हैं जो अ य देशों की कायपालिका में नहीं पायी जाती हैं —

(१) **मंडलात्मक** — स्विट्जरलैंड में कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति में नहीं, अपितु सात सदस्यों की एक परिषद् में गिहित है।

(२) **निर्दलीय** — सघीय परिषद् का निर्माण दलगत आधार पर नहीं होता, उसमें अनेक भाषा, धर्म तथा दल के सदस्यों को स्थान मिलता है। ब्राइस के शब्दों में, "यह दल के वाहर है, दल का कार्य करने के लिए नहीं चुनी जाती, दल की नीति निश्चित नहीं करती, फिर भी, दलीय प्रभाव से पूर्णतः मुक्त नहीं है।" ² आर० सी० घोष ने इसे 'सदा सयुक्त' (always a coalition) सरकार कहा है।

1 The Federal Council is one of the institutions of Switzerland that best deserve study —Bryce

2 'It stands outside party, is not chosen to do party work does not determine party policy yet is not wholly without some party colour, —Bryce

(३) स्थायित्व —संघीय परिषद् के सदस्य चार वर्ष के निश्चित कायकाल के लिए चुने जाते हैं। संघीय सभा में उनकी नीति का विरोध या खण्डन होने पर उन्हें पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं। बार-बार के पुननिर्वाचन से उनका कार्य काल और भी लम्बा हो जाता है।

(४) मतस्वातन्त्र्य —दलीय एकता के अभाव में सदस्यों का मतव्ययता आवश्यक नहीं। विधान सभा में परस्पर एक दूसरे का विरोध भी करते हैं। फिर भी वे पारस्परिक समझौता द्वारा बीच का मार्ग अपनाते हैं।

(५) नेतृत्व का अभाव —संघीय परिषद् का अध्यक्ष अन्य सदस्यों के समक्ष है। वह न तो अन्य सदस्यों को नियुक्त करता है न पदच्युत और न परिषद् को नेतृत्व प्रदान करता है। अतः संघीय परिषद् किसी एक व्यक्ति की प्रधानता अथवा नेतृत्व में कार्य नहीं करती।

(६) कार्यपालिका विधानपालिका की सेविका —संघीय परिषद् शासन की स्वतंत्र शाखा नहीं है। संघीय सभा के निर्देशन तथा नियंत्रण में वह कार्य करती है। सभा की इच्छा के प्रतिकूल वह कोई भी कार्य नहीं कर सकती। परिषद् का कायकाल भी सभा के अनुकूल ही होता है। संघीय सभा के प्रत्येक नव निर्वाचन के उपरांत संघीय परिषद् का भी नया निर्वाचन होता है।

(७) कार्यपालिका विधानपालिका की समिति —स्विस संविधान की यह मूल धारणा है कि संघीय परिषद् संघीय सभा की कार्यकारिणी समिति मात्र है। इसीलिए परिषद् के सदस्य न होते हुए भी इसकी बैठकों में भाग लेते, विधेयक प्रस्तुत करते तथा प्रश्नों के उत्तर देते हैं। इस रूप में वह मुख्यतः एक प्रशासकीय निवाय है। लेकिन, व्यवहारतः वह केवल एक प्रशासकीय निकाय न रहकर 'गौरवान्वित प्राल्प निर्माणी समिति' (Glorified legislative drafting bureau) बन गयी है। प्रशासन के अतिरिक्त नीति-निर्माण में भी वह सर्वाधिक प्रभावशाली बन गयी है।

(८) सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव :—संघीय परिषद् के सदस्य सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर कार्य नहीं करते। वे अलग अलग अपने विभागों के लिए उत्तरदायी होते हैं, सामूहिक रूप से नहीं।

७ प्रशासन

(Administration)

रिवट्जरलेड की संघीय कार्यपालिका के मातहत, प्रशासकीय विभाग हैं (i) राजनीतिक, (ii) गृह, (iii) न्याय और पुलिस, (iv) सेना, (v) वित्त और सीमा शुल्क, (vi) सांख्यिक अथ, और (vii) डाक तथा रेलवे। संघीय परिषद् का प्रत्येक सदस्य एक विभाग का प्रधान और किसी दूसरे विभाग का स्थानापन्न (Substitute) प्रधान होता है। संघीय परिषद्, स्वयं विभागों का बँटवारा करती है। संघीय विधि के द्वारा प्रत्येक विभाग का आंतरिक संगठन निश्चित किया जाता है। तब कि विभागों तथा उसके प्रधानों की संख्या पूर्व निश्चित है। इसलिये नये कार्यों के उत्पन्न होते रहने के चलते विभागों के बीच विशेष कार्यों का बँटवारा सदा होता रहता है।

प्रत्येक विभाग मुख्य कार्यों के अतिरिक्त अन्य विशेष कार्यों का भी सम्पादन करते हैं। उदाहरणस्वरूप, राजनीतिक विभाग मुख्यतः वैदेशिक मामलों का संचालन करता है। इसके

अतिरिक्त इसके अंतर्गत अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों से सम्बन्धित, तथा प्रेस और सूचना से सम्बन्धित अलग उप विभाग है। इसी प्रकार गृह-विभाग घरेलू मामलों से सम्बन्धित है। इसके अंदर अन्य कोई छोटे छोटे उप-विभाग कार्य करते हैं, जैसे सस्कृत, विज्ञान कला, स वैज्ञानिक कार्यों का निरीक्षण, शिकार, मत्स्य पालन, स्वास्थ्य सेवा और राष्ट्रीय सामाजिक बीमा। वित्त और सीमा शुल्क विभाग के निम्नलिखित उप-विभाग हैं। वित्त प्रशासन, वित्त नियंत्रण भाग तौल, कर-प्रशासन सीमाशुल्क प्रशासन, अलकोहल एकाधिकार, राष्ट्रीय गेहूँ प्रशासन, और राष्ट्रीय बैंक आयोग का सचिवालय। आर्थिक सशक्त या युद्ध के समय सार्वजनिक अर्थ विभाग को काफी महत्वपूर्ण कार्य सौंपे जाते हैं। साधारण काल में इसके अंदर निम्नलिखित उप विभाग कार्य करते हैं। सचिवालय, व्यापार विभाग, उद्योग, कला, दस्तकारी तथा श्रम का राष्ट्रीय कार्यालय, कृषि विभाग, और पशुचिकित्सा विभाग। डाक और रेलवे विभाग काफी बड़ा विभाग है। इसका कारण यह है कि राष्ट्रीय सरकार स्वयं डाक, तार, टेलिफोन, रेडियो, टेलिविजन तथा रेलवे की व्यवस्था करती है। सैनिक विभाग सैनिक मामलों के अतिरिक्त राष्ट्रीय व्यायाम तथा खेल-कूद स्कूल की व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। न्याय तथा पुलिस विभाग अपने विभागीय कार्यों के अतिरिक्त पेटेंट और कापीराइट के लिए भी उत्तरदायी हैं।

राज्य सरकार के कमचारियों की संख्या अधिक नहीं है। इसका कारण यह है कि बहुत से राष्ट्रीय कानूनों का प्रशासन नोटनों को सौंप दिया गया है। १९५७ में राज्य सरकार के अधीन ६६,८७४ कमचारी थे जिनमें से ७२,७४७ राष्ट्रीय रेलवे, डाक, तार और टेलीफोन प्रशासन के कमचारी थे। अतः केन्द्रीय प्रशासन में केवल १७,५५४ कमचारी थे।

राष्ट्रीय परिषद् द्वारा सभी नियुक्तियों की जाती हैं। केवल उन पदों पर वह नियुक्तियाँ नहीं कर सकती हैं जिन्हें कानून द्वारा राष्ट्रीय सभा राष्ट्रीय न्यायालय या किसी अन्य राष्ट्रीय अधिकारी को सौंप दिया गया है। व्यवहार में बहुत से पदों की नियुक्ति और पदोन्नति वा उत्तरदायित्व राष्ट्रीय परिषद् द्वारा सम्बन्धित विभागों को सौंप दिया गया है।

ब्राइडेल (Bridel) के शब्दों में, "राष्ट्रीय प्रशासकीय विधि का यह अद्वैत सिद्धांत है कि कोई भी अधिकारी जीवन भर के लिए नियुक्त नहीं होता है।" सभी नियुक्तियाँ निश्चित अवधि के लिए होती हैं, विशेषकर चार वर्षों के लिए। यद्यपि सिद्धांत किसी भी अधिकारी को उस अवधि के उपरांत अवकाश ग्रहण कर लेना चाहिए, लेकिन ऐसा होता नहीं है। सभी कमचारी ६५ वर्ष की आयु तक बार बार नियुक्त होते रहते हैं बशर्ते कि वे किसी गम्भीर अपराध के लिए दोषी न पाये जायें।

राष्ट्रीय सचिवालय

(The Federal Chancellery)

यहाँ पर एक अन्य राष्ट्रीय निकाय का उल्लेख करना आवश्यक है। यह निकाय है, राष्ट्रीय सचिवालय। यह राष्ट्रीय परिषद् और राष्ट्रीय सभा के सचिवालय के रूप में काम करता है। उसके प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं —

- (1) राष्ट्रीय परिषद् और राष्ट्रीय सभा के वैधानिक अधिनियमों के प्रकाशन वा निरीक्षण करता।

1 'It is an absolute principle of federal administrative law that no functionary is appointed for life
—Bridel.

- (ii) सरकारी प्रलेखों (documents) का अनुवाद करना तथा उन्हें अपने अधीन रखना ।
- (iii) संघीय निर्वाचनों, और आरम्भण तथा जनमत संग्रह के मतदानों की व्यवस्था करना ।
- (iv) कुछ कानूनों और विनियमों पर संघ के राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के साथ साथ संघीय सचिवालय के प्रधान का हस्ताक्षर आवश्यक है ।

संघीय सचिवालय का एक प्रधान होता है जिसे संघीय सचिव (Federal Chancellor) कहते हैं । उसका चुनाव संघीय सभा द्वारा चार वर्षों के लिए होता है लेकिन वास्तविकता यह है कि वह अवकाश-प्राप्ति तक अपने पद पर बना रहता है । उसके अधीन एक दो उप सचिव तथा अन्य कमचारी होते हैं । १९५८ में सचिव के अधीन २० कर्मचारी थे । संघीय सचिव संविधान के द्वारा "उच्चतर संघीय प्राधिकारियों" (Higher Federal Authorities) की श्रेणी में रखा गया है । इसका कारण है कि संघीय सचिवालय संघ सरकार का सबसे पुराना अंग है । इसकी स्थापना १८०३ ई० में पुराने परिषद की डाइट के सचिवालय के रूप में की गई थी । संघीय सचिव वस्तुतः संघ सरकार का एक बरिष्ठ अधिकारी होता है । वह किसी प्रशासकीय विभाग के प्रति नहीं बल्कि संघ के राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होता है ।

सारांश

स्विट्जरलैंड में बहुत कार्यपालिका (Plural Executive) की व्यवस्था है । यह विस्व में अतुल्य या अनोखी कार्यपालिका है ।

संघीय परिषद् — इसके सात सदस्य संघीय सभा के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में उनका निर्वाचन करते हैं । उनका कार्य काल चार-वर्ष का होता है परन्तु उसका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है । उनके लिए कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गई है, केवल कुछ प्रतिबन्ध हैं । व्यवहार में सदस्यों का योग्य प्रशासक होना आवश्यक है । प्रशासन को सात विभागों में बांट कर प्रत्येक पार्षद् के अधीन एक विभाग कर दिया गया है । संघीय परिषद् का एक सभापति तथा एक उप-सभापति होता है ।

राष्ट्रपति — संघीय परिषद् के सभापति तथा उप-सभापति ही राज्य संघ के राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति होते हैं । संघीय परिषद् के सदस्यों में से ही इनका निर्वाचन प्रतिवर्ष होता है । राष्ट्रपति का पद अन्य पार्षदों के समान है । वह न तो राज्य का प्रधान है, न शासन का ही । सिर्फ सुविधा के दृष्टिकोण से उसे कुछ अधिकार दे दिये गये हैं । फिर भी स्विस शासन में उनका पद सर्वोच्च है ।

संघीय परिषद् के अधिकार एवं कृत्य — संघीय-परिषद् को शक्तियों तथा कृत्यों की एक लम्बी सूची संविधान में दी गई है । इसके कार्य मुख्यतः प्रशासकीय हैं । कुछ महत्वपूर्ण विधायिनी, वित्तीय एा न्यायिक शक्तियाँ भी इसे प्रदान की गयी हैं । इसे स्विस संविधान में शक्ति का मुख्य स्रोत तथा राष्ट्रीय सरकार का संतुलन-चक्र कहा जा सकता है ।

संघीय परिषद् का संघीय सभा से सम्बन्ध — संवैधानिक दृष्टिकोण से संघीय परिषद् शासन का एक स्वतन्त्र अथवा सहयोगी अंग न होकर संघीय सभा की सचिका है । लेकिन वास्तविक स्थिति ठीक इसके विपरीत है । परिषद् ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भाँति विधायिका का पथ प्रदर्शक तथा उससे अधिक शक्तिशाली बन गयी है । दोनों में सममौत, पूर्ण तथा सहयोग पूर्ण सम्बन्ध है ।

संघीय कार्यपालिका की प्रकृति — यह न तो शुद्ध सामन्तमक (Parliamentary) और न शुद्ध अध्यक्षीय (Presidential) है । यह दोनों शासन पद्धतियों का अपूर्व सम्मिश्रण है ।

सघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ — सघीय कार्यपालिका की निम्नलिखित अनेकी विशेषताएँ हैं। (i) मण्डलात्मक (ii) निर्देशीय, (iii) स्थायित्व, (iv) मत स्वतन्त्र्य, (v) नेतृत्व का अभाव, (vi) कार्यपालिका विधान-पालिका की सेविका, (vii) कार्यपालिका विधान पालिका की समिति तथा (viii) सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव।

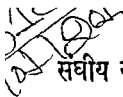
प्रश्न

- 1 Discuss the working of the Federal Executive in Switzerland
(P U '55 A, '59 A)
(स्विस् सघीय कार्यपालिका का वर्णन करें ।)
- 2 Discuss the unique character of the Swiss Federal Executive How far does it combine stability with responsibility ?
(B U '53 S, '54 S, Bhag U '66 A)
(स्विस् सघीय कार्यपालिका की विलक्षणताओं को विवेचना कीजिए। यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का किस प्रकार समन्वय करती है ?)
- 3 What is meant by a plural Executive ? How far does it combine stability with responsibility ? Discuss with illustration from Switzerland
(बहुल कार्यपालिका का क्या अर्थ है ? कहाँ तक यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का समन्वय करती है ? स्विट्जरलैंड से उदाहरण दीजिए ।)
(B U '58 A, '61 S)
- 4 "The Swiss Federal Executive is neither Parliamentary nor Presidential " Discuss
(P U 1956 S)
(स्विस् सघीय कार्यपालिका न तो संसदात्मक है न अध्यक्षतात्मक ।" विवेचना करें ।)
- 5 Compare the powers and functions of the Presidium in the U S S R with those of the Swiss Executive
(P U 1955 A)
(सोवियत संघ की प्रेजिडियम की शक्तियों तथा कृत्यों की तुलना स्विस् कार्यपालिका से कीजिये ।)
- 6 "A system of Government which falls in a class by itself, which differs from the Presidential and Cabinet Type but which combines certain features of both, is that of Switzerland " Discuss
(B U 1959 A)
("स्विस् शासन व्यवस्था का एक निजी वर्ग है जो संसदात्मक तथा अध्यक्षतात्मक प्रणालियों से भिन्न है, लेकिन दोनों की कतिपय विशेषताओं का समन्वय करता है।" समीक्षा कीजिये ।)
- 7 Compare and contrast the British Cabinet system with the plural Executive in Switzerland
[Vikram Univ B A (Part II) '64]
(ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल व्यवस्था की तुलना स्विस् बहुल कार्यपालिका से कीजिये ।)
- 8 Legally the servant of the legislature, it exerts in practice almost as much authority, as do English and more than do French Cabinets " Examine it with reference to the Swiss Executive
(' कानूनी दृष्टि से विधानमण्डल के अधीन होते हुए भी व्यवहार में यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के बराबर तथा फ्रेंच मन्त्रिमण्डल से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है ।' स्विस् कार्यपालिका के सम्बन्ध में इस कथन का समीक्षा कीजिये ।)

- 9 "The Collegial Executive of Switzerland is one of the most striking political institutions in modern democracy" Discuss
 ("स्विट्जरलैंड की बहुल कार्यपालिका आधुनिक प्रजातंत्र की एक अद्भुत संस्था है।" इस कथन की विवेचना करें।)
- 10 "The Federal Council is the most unique institution in Switzerland" Comment. (R U 1961 H)
 ("स्विस संघीय परिषद् एक अनोखी संस्था है।" इस कथन की समीक्षा करें।)
- 11 How is the Federal Council of Switzerland unlike any other supreme executive? Describe and comment (R U 1963 A)
 (स्विस संघीय परिषद् अन्य सर्वोच्च कार्यपालिका से कैसे भिन्न है? समझाकर लिखें।)
- 12 Describe the composition and powers of the Swiss Federal Council [Ravishanker Univ B A (Previous), '65, Vikram Univ B A (Part II), '63]
 (स्विस संघीय परिषद् के संघटन तथा कार्यों का वर्णन करें।)
- 13 Describe the specific features of the Swiss Federal Council and trace its relationship with the legislature (Indore Univ '65)
 (स्विट्जरलैंड की संघीय परिषद् की विशेषताओं का वर्णन कीजिये तथा उसका विधायिका से सम्बन्ध बतलाइये।)
-

"At the present time it is eminently worthy of its place as the highest court of the land It performs essential functions in the unification of law and in guarding the constitutional rights of Swiss citizens"

—G A Coddington



संघीय न्यायालय

(The Federal Tribunal)

६

- | | | |
|---|--|---|
| १ | संघटन | — इतिहास, समाज, संघीय न्यायालय, न्यायाधीशों की संख्या, कार्य-काल, अर्हताएँ, वेतन आदि सचिवालय, स्थान, विभाग । |
| २ | संघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र | — दोबानी, फौजदारी, संवैधानिक और प्रशासकीय । |
| ३ | संघीय न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्विलोकन | — न्यायिक पुनर्विलोकन का अर्थ, स्विट्जरलैंड में न्यायिक पुनर्विलोकन का अर्थ, स्विट्जरलैंड में न्यायिक पुनर्विलोकन अर्थात्, न्यायिक पुनर्विलोकन की अर्थात्ता के कारण, निष्कर्ष । |
| ४ | संघीय न्यायालय की विशेषताएँ | — हाँचा संघटन, नियुक्ति, कार्यकाल, स्थिति, निणयो की प्रियाविति, न्यायिक पुनर्विलोकन, क्षेत्राधिकार, संघीय प्रशासनिक न्यायालय । |

१. संघटन

(Organization)

संघात्मक शासन व्यवस्था में सचिवालय की सर्वोच्चता के संरक्षण तथा संघ और संघीय और संघीयों के मध्य उत्पन्न द्विवादों को निपटाने के लिए एक निष्पक्ष संघीय न्यायालय की आवश्यकता होती है। स्विट्जरलैंड में सर्वप्रथम १८४८ ई० के सचिवालय इतिहास में संघीय अधिकार क्षेत्र में न्याय व्यवस्था के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की। परंतु इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र अत्यंत सीमित था। वह पूर्णतया संघीय सभा तथा संघीय परिषद् के अधीन थी। राज्य मण्डल और कैंटनों का

विधियों में अंतर अथवा विवाद का निणय करने का इसे अधिकार नहीं था। ऐसे विवादों का निणय स्वयं संघीय सभा तथा संघीय परिषद् करती थी। संघ न्यायालय केवल उन्हीं विवादों पर विचार कर सकता था जिन्हें संघीय सभा तथा संघीय परिषद् उसके पास भेजती। १८७४ ई० के संवधानिक पुनर्निरीक्षण ने संघीय न्यायालय के समूह और अधिकारों में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन लाया। लेकिन ये परिवर्तन बहुत प्रभावी तथा क्रांतिकारी नहीं थे। संविधान की धारा १०६ में केवल इतना ही कहा गया है कि "एक संघीय न्यायाधिकरण की स्थापना की जाय जो संघीय अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में न्याय की व्यवस्था करेगा।" फिर भी इसके अधिकार-क्षेत्र में संघीय विधियों तथा संविधानातिरिक्त विकासों (Extra constitutional developments) द्वारा निरंतर वृद्धि होती रही है। आज संघीय न्यायालय सही माने में देश का सर्वोच्च न्यायालय बन गया है, यह सही है कि वर्तमान स्थिति को प्राप्त करने में इसे अन्य संघीय अंगों की तुलना में बहुत अधिक समय लगा। यह विधि के एकीकरण तथा स्विस जनता के अधिकारों की रक्षा के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण पाठ अदा करता है।¹

संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालय (Federal Court) का समूह एक पिरामिड (pyramid) की तरह है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है तथा सर्वोच्च न्यायालय के अधीन अनेक निम्न न्यायालय हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में समस्त संघीय क्षेत्र के लिए केवल एक ही न्यायालय है, जिसे 'संघीय न्यायालय' (Federal Tribunal) कहते हैं।² यह देश का एकमात्र तथा सर्वोच्च संघीय न्यायालय है। इसके अतिरिक्त संघीय धरातल पर निम्न न्यायालय (Subordinate Courts) नहीं हैं।

संघीय न्यायालय के समूह के सम्बन्ध में संविधान कोई निश्चय नहीं करता। वह सिर्फ इतना आदेश देता है कि "विधि ही संघीय न्यायालय और उसके उपभोगों के समूह की रीति, उसके सदस्यों और उप सदस्यों की संख्या एवं उनकी पदावधि तथा वेतन आदि के सम्बन्ध में निणय करेगी।"³ इस प्रकार संविधान न्यायाधीशों की संख्या को संख्या (Number of Judges) निश्चित नहीं करता है। यह अधिकार संघीय सभा को सौंप दिया गया है जो अपने सदस्यों के संयुक्त अधिवेशन में न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है। फलतः यह संख्या निरंतर परिवर्तनशील रही है। १८७५ ई० में न्यायाधीशों की संख्या ६ थी। परंतु, १९४३ ई० में एक विधि द्वारा इस संख्या को पुनर्निर्धारित किया गया। न्यायाधीशों की संख्या ६ से बढ़ाकर २६-२८ कर दी

1 'At the present time it is eminently worthy of its place as the highest court of the land. It performs essential functions in the unification of law and in guarding the constitutional rights of Swiss citizens.'

—G A Coddington op cit, p 111

2 'There is a Federal Tribunal for the administration of justice in Federal matters'

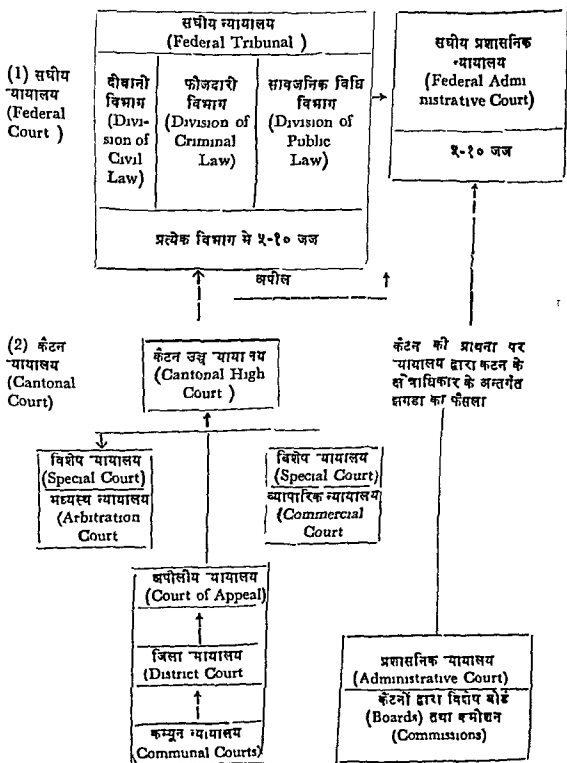
—Art 106

3 'The organisation of the Federal Tribunal and its divisions the number of its members and their substitutes their term of office and emoluments shall be determined by law'

—Art 107

स्विस न्याय-व्यवस्था का संगठन

(Organization of the Swiss Court System)



गयो। इनके अतिरिक्त उप-यायाधीशो (Alternates or Deputy Judges) को भी नियुक्ति की जाती है जिनकी संख्या ११-१३ होती है। उप-न्यायाधीशों की अनुपस्थिति में उनके पद पर कार्य करते हैं। संघीय सभा संघ-न्यायालय के-यायाधीशो मे से ही एक अध्यक्ष (President) और एक उपाध्यक्ष (Vice President) को दो वर्षों के लिए निर्वाचित करती है।

यायाधीशो एवं उप-यायाधीशो का निर्वाचन ६ वर्ष के लिए किया जाता है। यह भय था कि निर्वाचन पद्धति तथा ६ वर्ष के अल्पकाल के कारण यायाधीशों पर कार्यकाल राजनीतिक प्रभाव पड़ता तथा उसकी निष्पक्षता एवं कायकुशलता समाप्त हो जाती। लेकिन यायाधीशो के पुनर्निर्वाचन के चलते यह भय जाता रहा। पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था के परिणामस्वरूप यायाधीशो का कार्यकाल (Tenure) स्थायी सा हो जाता है। यह परम्परा बन गयी है कि जबतक वे इच्छुक हों, उनका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। केवल अध्यक्ष और उपाध्यक्ष पुनर्निर्वाचित नहीं हो सकते हैं।

संविधान यायाधीशो की योग्यताओं और अर्हताओं (Qualifications) के सम्बन्ध में अर्हताएँ सिर्फ इतना ही कहा गया है कि कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद् (National Council) की सदस्यता की अर्हता रखता हो संघीय न्यायालय का यायाधीश नियुक्त किया सकता है। अतः घर्माधिकारी यायाधीश निर्वाचित नहीं हो सकते क्योंकि राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता उनके लिए वर्जित है। इसके अतिरिक्त, यह भी ध्यान में रखा जाता है कि तीनों राजकीय भाषाओं, मुख्य राजनीतिक दलों एवं कौथिलिक तथा प्राटेस्टेंट दोनों धर्मों को यायालय में उचित प्रतिनिधित्व मिले। इस सम्बन्ध में कुछ प्रतिबंध भी हैं। दो निकट सम्बन्धी संघीय सभा तथा संघीय परिषद् के सदस्य या उनके द्वारा नियुक्त कोई पदाधिकारी संघीय न्यायालय का यायाधीश नहीं बन सकते हैं। अपने कार्यकाल में यायाधीश न तो साय या कटन के अंतर्गत किसी अन्य पद पर रह सकते हैं और न कोई व्यवसाय या नोकरी ही कर सकते हैं। १८७४ ई० के पहले ये बातें वर्जित नहीं थीं। यद्यपि संविधान द्वारा किसी विशेष योग्यता को आवश्यकता नहीं है, फिर भी अनुभवों तथा विशेषज्ञ-विधि वैज्ञानिकों को ही न्यायाधीश निर्वाचित किया जाता है। लार्ड ब्राइस ने कहा भी है कि "यायाधीशों के निर्वाचन के लिए यद्यपि कोई अर्हताएँ विधि द्वारा निहित नहीं की गयी हैं, फिर भी यायाशास्त्र के विद्वानों तथा योग्य व्यक्तियों को निर्वाचित करने का भरसक प्रयत्न किया जाता है।"¹ लेकिन यह कहना गलत होगा कि यायाधीशो का निर्वाचन राजनीतिक प्रभावों से एकदम अछूता है, बल्कि ही इसका उल्टा प्रभाव यायाधीशो की श्रेष्ठता पर नहीं पड़ता।

स्विस संघीय न्यायालय के यायाधीशों के वेतन के रूप में ३०००० फ्रैंक प्रति वर्ष मिलता है। अध्यक्ष को भत्ता के रूप में अतिरिक्त २,०००० फ्रैंक प्रतिवर्ष मिलता है। उप-यायाधीशो को कोई निश्चित वार्षिक वेतन नहीं मिलता है। केवल वेतन आदि जिन दिनों वे कार्य करते हैं, उन्हें दैनिक क्रम से कुछ भत्ता दिया जाता है। पेंशन की भी व्यवस्था है। पद निवृत्ति यदि ६० वर्ष की आयु पर हो और यायालय के सदस्य के रूप में कार्य कर चुका है तो उसके सेवा काल के अनुसार उसके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक पेंशन के रूप में दिया जाता है।

1 Though no qualifications are prescribed by law pains are taken to elect men of legal learning and ability.

सचिवालय का अपना सचिवालय (Chancellory) है जिसका संगठन तथा कर्मचारियों की नियुक्ति स्वयं न्यायालय करता है। लेकिन, कर्मचारियों की संख्या, इनका वेतन तथा कार्य-काल सघीय सभा निर्धारित करती है।

सघीय न्यायालय का स्थायी स्थान वॉड (Vaud) नामक कॅण्टन की राजधानी लोजान नगर है। इस नगर में न्यायालय की स्थापना के दो मुख्य कारण थे। प्रथमतः, सघीय शासन के दा अग (कार्यपालिका तथा विधानपालिका) जमन भापा भापो नगर बन में अवस्थित थे। अतः, संविधान निर्माता चाहते थे कि सघीय शासन का कम-से-कम एक अंग फ्रेंच भाषा भाषी भाग में अवस्थित हो जिससे फ्रेंच बोलनेवालों की संतुष्टि मिले। इसी उद्देश्य से फ्रेंच भाषा-भाषी नगर 'लोजान' को सघीय न्यायालय का स्थान बनाया गया। द्वितीयतः, ह्यूबर के मतानुसार संविधान निर्माता "बन से सघीय-न्यायालय को हटाकर शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर बल देना चाहते थे।" उनका विचार था कि राजधानी से दूर रहकर न्यायालय राजनैतिक वातावरण से मुक्त रहेगा।

काय की सुविधा के दृष्टिकोण से स्विस न्यायालय को चार विभागों में बाँट दिया गया है। इनमें दो विभाग दीवानी मुकदमों पर विचार करते हैं, तीसरा विभाग सावजनिक विधि सम्बन्धी विवादों पर विचार करता है, और चौथा विभाग श्रम तथा दिवालियों से सम्बन्धित मुकदमों पर विचार करता है। इन विभागों का संगठन पूरा न्यायालय दो वर्षों के लिए करता है।

फौजदारी मुकदमों पर विचार करने के लिए भी सब न्यायालय के चार विभाग किये गये हैं — (१) फरियाद विभाग (Chamber of Complaints) (२) फौजदारी विभाग (Criminal Chamber), (३) सघीय दण्ड विभाग (Federal Penal Court), (४) संबैधानिक विभाग (Court of Cessionation)। फौजदारी विभाग कभी-कभी परिभ्रमणशील न्यायालय के रूप में काय करता है। वह समय समय पर देश में परिभ्रमण कर मुकदमों को सुनवाई करता है। फौजदारी मामलों पर विचार के समय जूरी की सहायता ली जाती है। प्रत्येक फौजदारी मुकदमे की सुनवाई के समय १२ जूरियों की उपस्थिति आवश्यक है। जूरियों का निर्वाचन जनता द्वारा ६ वर्षों के लिए होता है।

२ सघीय न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र (Jurisdiction of the Federal Tribunal)

सघीय न्यायालय के अधिकार क्षेत्र को निम्नलिखित चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है —

- (i) दीवानी (Civil),
 - (ii) फौजदारी (Criminal),
 - (iii) संबैधानिक (Constitutional), और
 - (iv) प्रशासकीय (Administrative)।
- (i) दीवानी (Civil) मामलों में स्विस सघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)

(क) प्रारम्भिक (Original), तथा (ख) पुनर्विचारक (Appellate), दोनो प्रकार का है।

दीवानी क्षेत्राधिकार (क) प्रारम्भिक—सविधान की धारा ११० के अंतर्गत निम्नलिखित विषयों के बीच उत्पन्न विवादों का यह निर्णय करेगा —

(१) राज्य सघ तथा कंटनों के बीच।

(२) राज्य-सघ तथा किसी एक निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य, वशत कि वादी (Plaintiff) नागरिक अथवा निगम ही, राज्य-सघ नहीं, और विवादग्रस्त राशि ४,००० फ्रँक से कम न हो।

(३) कंटनों के बीच।

(४) किसी एक कंटन तथा साधारण नागरिकों अथवा निगमों के बीच वशत कि विवाद-ग्रस्त राशि ४,००० फ्रँक से कम न हो।

(५) नागरिकता के खोने तथा विभिन्न कण्टनों के कम्पूनों के बीच नागरिक अधिकार सम्बन्धी विवाद।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्रारम्भिक रूप से बहुत कम दीवानी मामले सघीय यायालय के समक्ष आते हैं।

(ख) पुनर्विचारक — इस सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं —

(१) धारा १११ के अनुसार यदि दोनो पक्ष सहमत हो तथा विवादग्रस्त राशि १०,००० फ्रँक से कम न हो तो सघीय यायालय में किसी भी मुकदमे में अपील की जा सकती है।

(२) सघीय यायालय की विधियों के अंतर्गत कंटनों के यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है। इस अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत यायालय के समक्ष प्रस्तुत कुल मुकदमों का दसवाँ भाग आता है।

सघ — यायालय के फौजदारी (Criminal) अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत धारा ११२ के अनुसार निम्नलिखित विषय आते हैं —

(१) राज्य सघ के विरुद्ध राजद्रोह तथा सघीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह तथा हिंसा सम्बन्धी अभियोग।

फौजदारी क्षेत्राधिकार (२) अन्तर्राष्ट्रीय विधियों के विरुद्ध अपराध अथवा दुराचार सम्बन्धी अभियोग।

(३) राजनैतिक अपराध अथवा दुराचार-सम्बन्धी ऐसे अभियोग जिनके कारण सघीय सैन्यबल के हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी हो।

(४) किसी सघीय प्राधिकारी (Federal authority) द्वारा नियुक्त अधिकारों के विरुद्ध अभियोग जिसे वही प्राधिकारी प्रस्तुत करे।

सविधान की धारा ११३ सघीय यायालय को निम्नलिखित सर्वैधानिक (Constitutional) मामलों में निर्णय का अधिकार देती है।

(१) सघीय प्राधिकारियों तथा कण्टनों के अधिकारियों के मध्य क्षेत्राधिकार-सम्बन्धी विवाद।

सर्वैधानिक क्षेत्राधिकार (२) कण्टनों के बीच सावजनिक विधि (public law) के सम्बन्ध में विवाद।

(३) नागरिकों के सर्वैधानिक अधिकारों के अतिक्रमण के विरुद्ध अपील तथा साधारण नागरिकों द्वारा समझौता तथा अन्तर्राष्ट्रीय संधियों के अतिक्रमण के विरुद्ध की गयी अपीलें।

यहाँ यह स्मरण रखना चाहिए कि अमरीकी सर्वोच्च यायालय के सदृश स्विस सघीय यायालय को यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है।

अतः मे, स्विट्स सघ न्यायालय की कतिपय मर्यादित प्रशासनिक (Administrative) अधिकार प्राप्त हैं। इसके अतःगत वह प्रशासनिक अभियोगों, सरकारी कमचारियों को कानूनी क्षमता (Legal Competence) सम्बन्धी झगड़े, रेल प्रशासन प्रशासनिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद, करारोपन सम्बन्धी प्रशासनिक मामलों आदि पर विचार करती है। १९२८ ई० के पूर्व प्रशासनिक मामलों का निर्णय सघीय परिषद् करती थी, लेकिन एक संशोधन द्वारा उक्त सघ न्यायालय को हस्ततः अतिरिक्त कर दिया गया।

स्विट्स सघीय न्यायालय के अधिकार का स्पष्ट चित्र सिर्फं सर्वैधानिक उपायों से नहीं मिल सकता है। संविधान में उल्लिखित अधिकारों के अतिरिक्त सघीय कानूननो द्वारा न्यायालय के अधिकार में वृद्धि की जा सकती है। सघीय सभा को अनुमति से अधिकार में वृद्धि कंटनों के विधानमंडल भी कुछ दोषाधी मामले सघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में रख सकते हैं। न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत होनेवाले ६५ प्रतिशत मामले इन वृद्धिगत अधिकार क्षेत्रों के ही अतःगत आते हैं। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों में ससद् वृद्धि कर सकती है।

३. सघ-न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्विलोकन

(The Federal Tribunal and Judicial Review)

संयुक्त राज्य अमेरिका में शासन का एक प्रमुख सिद्धांत संविधान की सर्वोच्चता है। संविधान की सर्वोपरिता के रक्षण सर्वोच्च न्यायालय को एक महत्त्वपूर्ण कार्य सौंपा गया है कि वह विधायिका तथा कार्यपालिका को नियंत्रित करे। चूंकि संविधान न्यायिक पुनर्विलोकन सर्वोपरि है, इसलिए कार्यपालिका एवं विधायिका संविधान द्वारा का अर्थ निर्धारित सीमाओं के अतःगत ही कार्य करें और सर्वोच्च न्यायालय यह देखे कि वे संविधान का उल्लंघन तो नहीं कर रहे हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय को 'संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक (Custodian and Guardian of the Constitution) बना दिया गया है। इस अधिकार के अतःगत यदि किसी राज्य के विधान-मंडल द्वारा कोई कानून, सघीय कानून, सघीय संविधान अथवा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी किसी संधि के प्रतिकूल हो तो सघीय न्यायाधिकार उसे अवघ घोषित कर सकते हैं। इसी प्रकार यदि सघीय कांग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण करे जो संविधान के प्रतिकूल है या कार्यपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो संविधान के उपायों का उल्लंघन करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उस विधि या आदेश को अवघ घोषित करता है। न्यायालय के इसी अधिकार को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार कहते हैं। डिमोक ने न्यायिक पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दों में दी है—'न्यायिक पुनर्विलोकन न्यायपालिका द्वारा निमित्त कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यों से सम्बन्धित अपने समक्ष आये मुकदमों में न्यायालय द्वारा उस परोक्षण को कहते हैं जिन्हें अतःगत वे निर्धारित करते हैं कि वे कानून या कार्यपालिका द्वारा प्रतिबिम्बित है या नहीं, अथवा संविधान

द्वारा प्रदत्त अधिकारों का अतिप्रमण करते हैं या नहीं।" इसी अधिकार द्वारा 'यायालय सविधान मे बिना सशोधन के निरन्तर परिवर्तन लाता रहा है तथा विधियों का निर्माण करता रहा है जिसके चलते अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय को एक 'अटूट सर्वैधानिक सभा (Continuous constitutional convention) तथा कांग्रेस का तीसरा सदन (Third Chamber of the Congress) कहा जाने लगा है।

लेकिन स्विट्जरलैंड मे 'यायालय को 'यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। उसे सघीय विधियों की सर्वैधानिकता की जांच करने का अधिकार नहीं है। सविधान की धारा ११३ मे कहा गया है कि "सभी मामलो मे सघ 'यायालय स्विट्जरलैंड मे सघीय सभा द्वारा पारित विधियों को और सभी सवमा'य आजाओ न्यायिक पुनर्विलोकन को तथा सघीय सभा द्वारा अनुसमर्थित सभी विधियों को मा'यता अमान्य देने पर विवण होगा।" इस प्रकार सविधान की व्याख्या का दायित्व सघ-न्यायालय को नहीं दिया गया। वह केवल कटनों द्वारा निमित्त विधियों की सर्वैधानिकता की जांच कर सकता है और उन्हें अवैध घोषित कर सकता है, सघीय कानूनों को नहीं। यह अधिकार स्वयं विधान सभा तथा जनता को प्रदान किया गया है।

स्विस जनता ने 'यायालय द्वारा विधियों की सर्वैधानिकता के परीक्षण का सदा से विरोध किया है। १९३९ ई० मे जब इस प्रश्न पर जनमत संग्रह हुआ तो लोक नियम इसके विरुद्ध था। स्विस जनता तथा सविधान निर्माताओं की अमान्यता के द्वारा 'यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार के विरोध के पीछे कतिपय कारण स्पष्ट मा'यताएँ तथा कारण हैं —

(१) विधियों की सर्वैधानिकता को 'यायिक समीक्षा प्रजातन्त्रिय सिद्धांत पर अतिक्रमण है। स्विसवासी 'जन संप्रभुता' की प्रत्यक्ष सर्वोच्चता मे विश्वास करते हैं। सघीय सभा द्वारा पारित प्रत्येक कानून को 'जन संप्रभु' की स्पष्ट या गमित (Expressed or implied) स्वीकृति प्राप्त होती है। किसी भी विधि पर जनमत संग्रह की मांग जनता कर सकती है। किसी कानून पर जनमत संग्रह की मांग नहीं का अर्थ है कि जनता ने उस कानून को बिना मत-संग्रह को ही स्वीकार कर लिया है। वस्तुतः सघीय 'यायालय द्वारा किसी कानून की समीक्षा का अर्थ लोच-निष्णय की समीक्षा है। ह्यूवर के शब्दों मे, "स्विसवासी प्रजातन्त्र को, जो जनता की इच्छा है सर्वैधानिकता, जो सविधान की इच्छा है, के ऊपर रखते हैं।" अमेरिका के राष्ट्रपति लिंकन का भी कहना था कि इसका अर्थ होगा—“जनता अपना शासक स्वयं न रह जायगी।”¹ अतः स्विस ने, जो लोकप्रियता का महान् पोषक है, विधि की स्वीकृति या अस्वीकृति की अन्तिम शक्ति अपने हाथ मे रखा है।

1 'Judicial review is the examination by the courts in case actually be fore them of legislative statutes and executive or administrative acts to determine whether or not they are prohibited by a written constitution or in excess of powers granted by it' — *Dimock*

2 'The Swiss, as a whole place democracy, the observance of the people above constitutionalty the observance of the will of the constitution' — *Huler*

3 The people will have ceased to be their own rulers — *Lincoln*

अतः मे, स्विस सघ न्यायालय की कति-
 प्रकार प्राप्त है। इसके अतः वह प्रशासनिक
 क्षमता (Legal C
 ासनिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद,
 विचार करती है
 ण्य सघीय परिषद् करती थी, लेकिन एक
 र दिया गया।

स्विस सघीय न्यायालय के अधिकार का र
 ाल सकता है। सविधान में उल्लिखित अधिकार
 के अधिकार में वृद्धि
 अधिकार में वृद्धि कंटनो के विधानमंडल
 क्षेत्राधिकार में रख स
 तिगत मामले इन वृद्धिगत अधिकार क्षेत्र
 यायालय के अधिकारों में ससद् वृद्धि कर सकते

३ सघ-न्यायालय ए

(The Federal Tribun

समुक्त राज्य अमेरिका में शासन ए
 सविधान को सर्वोपरिता के रक्षण सर्वोच्च न्याय
 वह विधायिका तथा
 न्यायिक पुनर्विलोकन सर्वोपरि है, इसलिए
 का अर्थ निर्धारित सीमाओं में
 देते कि वे सविधा
 सर्वोच्च न्यायालय को 'सविधान का सरश्
 dian of the Constitution) बना दिया गए
 के विधान-मंडल द्वारा कोई कानून, सघीय कानून
 गये किसी सघ के प्रतिवृत्त हो तो सघीय न्या
 प्रकार यदि सघीय कांग्रेस किसी ऐसी वि
 कार्यपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो सवि
 न्यायालय उस विधि या आदेश को अक्षय घो
 न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review
 पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दों में दो
 निमित्त कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय
 अपने समान आदेश पुनर्विलोकन में न्यायालय द्वारा
 रित करते हैं कि वे कानून या कार्य

1 ' न्यायिक पुनर्विभोक्त के अभाव ने जनतंत्र के विकास के मार्ग में रोक नहीं
 टिक डजरलैंड में उसने "जन-सप्रभुता" को व्यवहारिक रूप देने तथा प्रजातंत्र के
 पाया है।

लय की विशेषताएँ—तुलनात्मक अध्ययन

Federal Tribunal—a comparative study)

दृष्टिकोण से स्विस सघ न्यायालय की विशेषताओं को

पर केवल एक न्यायालय है—सघीय न्यायालय (Federal
 लय नहीं है। लेकिन, अमेरिका में सघीय स्तर पर
 chical) संगठन है जिसके शीघ पर सर्वोच्च न्यायालय और
 दौरा न्यायालय तथा जिला न्यायालय हैं। भारत में
 प्रवृत्ति बहुत दृढ़ है। यहाँ देश के सभी न्यायालय एक
 ए है जिसके शीघ पर सर्वोच्च न्यायालय है।

शो की सख्या बहुत है। इसमें २६-२ न्यायाधीश तथा
 को सर्वोच्च न्यायालय में केवल ६ और भारतीय सर्वोच्च
 न्यायाधीश हैं। लेकिन सोवियत सर्वोच्च न्यायालय में
 १५, अनेक न्यायाधीश (वर्तमान समय में ६८)
 तथा अनेक जन निर्धारक हैं। स्विस सघ न्यायालय ४
 ३ न्यायालय ५ महसु (Collegiums) में बँटे हुए
 व्यवस्था नहीं है।

संगठन सर्वाधिक जनताधिक है। इसके न्यायाधीशों की
 ोवियत रूस में भी न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है।
 का में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति
 है जिसपर सिनेट की सहमति ली जाती है। भारत में
 राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। जहाँ तक न्यायाधीशों की
 उसका उल्लेख मिलता है और वे विख्यात विद्वान होते
 शों की कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है
 शिष्ट ज्ञान के अतिरिक्त सामान्य (Gener l) विवेक भी

स या 'सदाचल काल' (Good behaviour) के
 लिए नियुक्त किये जाते हैं। सोवियत रूस में न्याया
 लिए निर्वाचित होते हैं। स्विस सघीय न्यायालय के
 तरह ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं, लेकिन, पुन-
 के कारण ध्यवहारत में अमेरिका की तरह 'सदा-

(२) स्विस सघीय 'यायालय के 'यायाधीश अमेरिका या इंग्लैंड के सदृश जीवन के लिए नहीं, बल्कि सिर्फ ६ वर्षों के लिए सघीय सभा द्वारा चुने जाते हैं। उनका पुनर्निर्वाचन सम्भव है। पुनर्निर्वाचन के इच्छुक 'यायाधीश सघीय सभा के कानूनों की समीक्षा, निभरता एवं निष्पक्षता से नहीं कर सकेंगे क्योंकि अपने पुनर्निर्वाचन के लिए वे उसी सभा पर आश्रित हैं जिसकी विधियों की वे जाच करेंगे।

(३) अन्त में, सद्भावनात्मक तथा व्यावहारिक दृष्टिकोण से यायिक पुनर्विलोकन का सिद्धांत अनेक दोषों से भरा हुआ है। अमेरिका में इसकी सफलता पर सदेह प्रकट किया जाता है तथा इसकी श्रुतियाँ बतल यो जाती हैं। प्रथम, सिद्धांततः यह व्यवस्था अप्रजातांत्रिक है क्योंकि जनतंत्र में केवल जनता अथवा उसके प्रतिनिधियों को यह निणय करने का अधिकार होना चाहिए कि उन पर कौन से कानून लागू होंगे। द्वितीय 'यायिक पुनर्विलोकन अधिकार के चलते सर्वोच्च 'यायालय 'यायपालिका के मौलिक कार्यों को करना भूल गया है तथा विधानपालिका के कार्यों को उसने अपना लिया है। उनका मुख्य काम सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक नीतियों के निर्धारण में हाथ बँटाना हो गया है। यह प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था के लिए स्वस्थ चिह्न नहीं है। तृतीय, यायिक समीक्षा की निष्पक्षता सदिग्ध बताया जाता है। अमेरिका के 'यायाधीशों के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उनकी नियुक्ति दल विशेष के आधार पर होती है तथा उनके निणय राजनीतिक तथा सामाजिक विचारधारारों और उनकी व्यक्तिगत सकीर्णता, उदारता, पारिवारिक पृष्ठभूमि, सामाजिक वातावरण, प्रशिक्षण आदि से पूर्ण प्रभावित होते हैं। चतुर्थ, यह कहा जाता है कि प्रायः सबसम्भव बग का होने के कारण 'यायाधीश प्रगतिशील तथा लोकतन्त्रात्मक विधियों का विरोध करते हैं। इससे सकारात्मक (Positive) राज्य का विकास नहीं हो पाता। पंचम, कड़े परिश्रम के बाद पारित विधियों के रद्द हो जाने के कारण जनता के प्रतिनिधि भविष्य के लिए असावधान तथा अनुत्तरदायी हो जाते हैं। षष्ठ, 'यायिक पुनर्विलोकन के कारण देश का योजनाबद्ध विकास नहीं हो पाता है तथा राजनीतिज्ञ अपने लक्ष्य को निश्चित नहीं कर पाते हैं। फलतः उसके कार्य में कृत्रिमता तथा शिथिलता आ जाती है। अन्त में पण्डित नेहरू ने प्रथम सशोधन प्रस्ताव पेश करते हुए कहा था कि 'यायिक समीक्षा से प्रजातांत्रिक परम्पराएँ विकसित हो सकती हैं, लेकिन "इस घीमी प्रणाली के लिए हम लोग प्रतीक्षा नहीं कर सकते हैं।"¹

'यायिक पुनर्विलोकन की उपयुक्त श्रुतियों के बाद हम डायसी तथा लॉवेल के विचार से सहमत नहीं हो सकते हैं कि अमरीकी पद्धति स्विस पद्धति से श्रेष्ठ है। प्रो० डायसी ने 'यायिक पुनर्विलोकन के अभाव को स्विस सविधान के निर्माताओं की विफलता और संवैधानिक श्रुति बनाया है।² इसी प्रसंग में लॉवेल ने भी कहा है कि

निष्कर्ष "जहाँ-जहाँ हमलोगों का सविधान श्रुतिपूर्ण है वहाँ-वहाँ स्विट्जरलैंड का सविधान दृढ़ है, और जहाँ जहाँ हमारा सविधान दृढ़ है, वहाँ-वहाँ स्विस सविधान श्रुतिपूर्ण है।"³ वस्तुतः, स्विस यायपालिका ने अधिक सफलता से अपना

1 "We cannot wait for this slow process"

- Nehru

2 'Swiss statesmanship has failed as distinctly as American Statesmanship has succeeded in keeping the Judicial apart from the executive department of government and that this constitutes a serious flaw in the Swiss Constitution'

- Dicey

3 Swiss Constitution is strong where ours is weak, and weak where ours is strong

- Lowell

कार्य किया है। 'यायिक पुनर्विलोकन के अभाव ने जनतंत्र के विकास के मार्ग में रोड़ा नहीं अटकाया है, बल्कि स्विट्जरलैंड में उसने 'जन-संप्रभुता' को व्यवहारिक रूप देने तथा प्रजातंत्र के विकास में सहायता ही पहुँचाया है।

४ सघ-न्यायालय की विशेषताएँ—तुलनात्मक अध्ययन

(Features of Swiss Federal Tribunal—a comparative study)

अतः मैं हम तुलनात्मक दृष्टिकोण से स्विस् सघ न्यायालय की विशेषताओं को सूचीबद्ध करेंगे —

स्विट्जरलैंड में सघीय स्तर पर केवल एक न्यायालय है—सघीय न्यायालय (Federal Tribunal)—अन्य कोई निम्न न्यायालय नहीं है। लेकिन, अमेरिका में सघीय स्तर पर न्यायालय का शृंखलाबद्ध (Hierarchical) संगठन है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय और उसके नीचे क्रमशः दोरा न्यायालय तथा जिला न्यायालय हैं। भारत में (i) टाँचा के द्रोकरण की प्रवृत्ति बहुत दृढ़ है। यहाँ देश के सभी न्यायालय एक शृंखला में गुँथे हुए हैं जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है।

स्विस् सघ न्यायालय में यायाधीशों की संख्या बहुत है। इसमें २६-२ यायाधीश तथा ११ १३ उप-यायाधीश हैं जब कि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय में केवल ९ और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय में १४ यायाधीश हैं। लेकिन सोवियत सर्वोच्च न्यायालय में (ii) संगठन एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, अनेक यायाधीश (वर्तमान समय में ६८) सहायक यायाधीश तथा अनेक जन निर्धारक हैं। स्विस् सघ न्यायालय ४ विभागों (Divisions) तथा सोवियत सर्वोच्च न्यायालय ५ मंडलों (Collegiums) में बँटे हुए हैं लेकिन अमेरिका तथा भारत में कोई व्यवस्था नहीं है।

स्विस् सघीय न्यायालय का संगठन सर्वाधिक जनतांत्रिक है। इसके यायाधीशों की नियुक्ति सघीय सभा द्वारा होती है। सोवियत रूस में भी यायाधीशों का निर्वाचन होता है। लेकिन, अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है जिसपर सिनेट की सहमति ली जाती है। भारत में भी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। जहाँ तक यायाधीशों की योग्यता का प्रश्न है, अन्य देशों में प्रायः उसका उल्लेख मिलता है और वे विख्यात विधिज्ञ होते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में यायाधीशों की कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है क्योंकि सफल यायाधीश बनाने के लिए विशिष्ट ज्ञान के अतिरिक्त सामान्य (Gener 1) विवेक भी आवश्यक है।

अमेरिका में यायाधीश असीमित काल या 'सदाचरण काल' (Good behaviour) के लिए तथा भारत में ६१ वर्ष की उम्र तक के लिए नियुक्त किये जाते हैं। सोवियत रूस में न्यायाधीश ५ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। स्विस् सघीय न्यायालय के (iv) कार्य काल न्यायाधीश रूस की तरह ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं, लेकिन, पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था के कारण व्यवहारतः वे अमेरिका की तरह 'सदाचरण काल' तक पदाधीन रह सकते हैं।

स्विट्जरलैंड में शक्तियों के पुनर्करण के सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गयी है। अब सघ न्यायालय को सघोय सभा के अधीन रहकर अपने कार्यों का सम्पादन करना पड़ता है। इसके विपरीत अमेरिका में शक्तियों के पुनर्करण सिद्धांत की मान्यता दी गयी है। अतः वहाँ का सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस से स्वतंत्र होकर अपना काम करता है। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय का स्वतंत्र अस्तित्व है, वह ससद् का अधीनस्थ शासनांग नहीं।

(vi) निर्णयों की क्रियान्विति
स्विस, अमरीकी तथा भारतीय न्यायालयों में इस विषय पर साम्यता है कि अपने निर्णयों को लागू करने के लिए उनके कोई प्राधिकारी नहीं होते। उन्हें सघ तथा राज्य सरकारों पर इसके लिए निर्भर करना पड़ता है। स्विस सघोय-न्यायालय इसके लिए कंटोन तथा सघोय परिषद् पर आश्रित है।

(vii) न्यायिक पुनर्विलोकन
अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का एक प्रमुख अधिकार न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार है। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार सीमित रूप में प्राप्त है।
लेकिन, स्विस सघोय न्यायालय को सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की तरह वह अधिकार प्रदान नहीं किया गया है।

फिर भी दीवानो तथा फौजदारी मामलों में स्विस सघोय न्यायालय का क्षेत्राधिकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से अधिक विस्तृत एवं व्यापक है। इसका कारण यह है कि स्विट्जरलैंड में दीवानो तथा फौजदारी विधियों सघ सरकार के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) में हैं जब कि अमेरिका में ये राज्य सरकारों के अधिकार में हैं। अमेरिका में सघ-न्यायालय में राज्य न्यायालयों के इस सम्बन्ध में निर्णयों के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती, लेकिन स्विट्जरलैंड में अपील की जा सकती है। इसके अतिरिक्त, स्विस न्यायालय के क्षेत्राधिकार में सघोय सभा ने विधि द्वारा समय समय पर वृद्धि की है। इस प्रकार कुछ अर्थ में स्विस सघ न्यायालय अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से अधिक शक्तिशाली है। फिर भी, इतना तो मानना ही होगा कि न्यायिक समीक्षा के अधिकार के अभाव में जैसा रैपर्ट ने कहा है “स्विस सघ न्यायालय की वह स्थिति तथा प्रतिष्ठा नहीं है जो अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय की है।”¹

अमेरिका तथा ब्रिटेन में प्रशासनिक मामलों का निणय साधारणतया साधारण न्यायालय करते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में १९१४ ई० में संवैधानिक प्रश्नों द्वारा एक सघोय प्रशासनिक न्यायालय (Federal Court of Administrative Justice) की स्थापना की गयी। इस प्रश्न ने प्रशासनिक न्यायालय को सघोय प्रशासन और कंटनों के प्रशासन (बसंतें कि कंटनों ने इसके क्षेत्राधिकार को स्वीकार किया है) से सम्बन्धित प्रशासनिक विवादा और अनुशासनात्मक कार्यावाहियों के ऊपर अधिकार क्षेत्र प्रदान किया। लेकिन १९२५ ई० के सघोय सभा के प्रस्ताव तथा १९२८ ई० की सघोय विधि न्यायालय द्वारा प्रशासनिक क्षेत्राधिकार का अधिकतम भाग सघोय न्यायालय (Federal Tribunal) को सुपुट कर दिया गया और शेष को सघोय

1 "The Federal Tribunal has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court. To endow it with the right of disavowing federal statutes would therefore be to impose on a much weaker courts a much heavier burden than that under which the American Judiciary sometimes seems to be staggering to-day"

सभा में बांट दिया गया। इस प्रकार स्विटजरलैंड में संघीय प्रशासनिक न्यायालय स्वतंत्र नहीं बल्कि संघीय न्यायालय का ही एक उप भाग है। अंतर केवल यह है कि इसकी कार्य प्रणाली अन्य साधारण न्यायालयों की कार्य प्रणाली से भिन्न है। स्विस व्यवस्था के असदृश फ्रांस तथा अन्य यूरोपीय देशों के प्रशासनिक न्यायालयों का स्वतंत्र अस्तित्व है।

सारांश

संगठन — स्विटजरलैंड में सर्वप्रथम १८४८ ई० के संविधान ने संघीय अधिकार क्षेत्र में न्याय व्यवस्था के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की। इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र अत्यन्त सीमित था। १८७४ ई० के संवैधानिक पुनर्निरीक्षण ने संघीय न्यायालय के संगठन तथा अधिकारों में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन लाया।

स्विटजरलैंड में समस्त संघीय क्षेत्र के लिए केवल एक ही न्यायालय है—संघीय न्यायालय।

न्यायाधीशों की संख्या सदा बदलती रहती है। १९४३ ई० में न्यायाधीशों की संख्या २६-२८ निश्चित की गई तथा उप-न्यायाधीशों को भी नियुक्ति की गयी। इनका कार्य-काल ६ वर्ष होता है। संविधान न्यायाधीशों की योग्यताओं तथा अर्हताओं के सम्बन्ध में मौन है फिर भी अनुभवों तथा विशेष विधि वेत्ताओं को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जा सकता है। उप-न्यायालय का अपना सचिवालय है। इसका स्थायी स्थान सोलोजन नगर है। इसके चार विभाग हैं।

अधिकार-क्षेत्र — उप न्यायालय को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त हैं —

(i) दीवानी (ii) कौजदारी, (iii) संवैधानिक तथा (iv) प्रशासकीय संविधान में उल्लिखित अधिकारों के अतिरिक्त संघीय कानूनों द्वारा न्यायालय के अधिकार में वृद्धि की जा सकती है। न्यायालय को न्यायिक पुनर्विचोक्तन का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। यह आकार स्वयं विधान सभा तथा जनता को प्रदान किया गया है।

प्रश्न

- 1 Describe the composition and functions of the Federal Tribunal of Switzerland [Agra U 1942, 1952 All India U 1950 P U 1958 A Vikram Univ B.A (Part II) '63]
(स्विस न्यायपालिका की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिये।)
- 2 Describe the main features of Swiss Judiciary
(स्विस न्यायपालिका की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिये।) (B U 1955 A '57 S)
- 3 Compare and contrast the Swiss Federal Tribunal and the American Supreme Court
(P U 1952 S '59, All India U 1951 '54 B U 59 A)
(स्विस संघीय न्यायालय तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के बीच समता तथा अन्तर बतलाइये।)
- 4 Write an essay on Swiss Judiciary
(स्विस न्यायपालिका पर एक निबंध लिखिये।)
- 5 In view of the Tribunal's limited and unsystematic Jurisdiction, it could hardly, serve as an effective instrument for reviewing Federal legislation judicially even if such a power is inherent in it Discuss
(“न्यायालय के सीमित तथा अर्थ खलाबद्ध क्षेत्राधिकार की दृष्टि से यह संघीय विधि को न्यायिक समीक्षा के लिए एक प्रभावपूर्ण साधन के रूप में कार्य नहीं कर सकेगा।” समीक्षा कीजिये।)
- 6 Describe the organisation and jurisdiction of the Federal Judiciary in Switzerland
(P U 1957 A, 60 A)
(स्विटजरलैंड की संघीय व्यवस्था के संगठन एवं कार्य क्षेत्र को विवचना करें।)

"The Canton is the living reality much more so than the confederation"
—Andre Siegfried

७

कॅंटन (Cantons)

- १ परिचय — महत्त्व, सख्या, प्रकार, विभिन्नताएं, प्रशासकीय विभिन्नता।
२ कॅंटनों का प्रशासन—प्रत्यक्ष प्रजातंत्रीय कॅंटन, प्रतिनिधिभूलक प्रजातंत्रीय कॅंटन।
३ प्रदेश और कॅन्टून—प्रदेश, कॅन्टून।

१ परिचय (Introduction)

स्विस राजनीतिक प्रशासन को समझने के लिए स्विस राज्य सघ की इकाइयों, कॅंटनों के प्रशासन का ज्ञान आवश्यक है। वास्तव में कॅंटन ही राष्ट्रीय राजनीतिक जीवा के केंद्र हैं। स्विस जनता स्थानीय सस्थाओं को अधिक महत्त्व (Importance) प्रदान करती है। राष्ट्रीय सरकार की अपेक्षा कहा भी जाता है कि स्विस लोग "कॅंटनों से अधिक कॅन्टूनों से प्रेम करते हैं और सघ से अधिक कॅंटनो को प्रेम करते हैं।" यद्यपि आधुनिक केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के कारण कॅंटनो का महत्त्व बहुत घट गया है, फिर भी, 'सामान्य नागरिकों की निगाहों में कॅंटन, परिसघ की अपेक्षा कहीं अधिक वास्तविक एवं जीवित सत्ता है क्योंकि परिसघ उसके लिए मूर्त प्रशासनिक यन्त्र से अधिक कुद्व नहीं है। वास्तव में, प्रत्येक नागरिक अपने को स्विस समझता है। किन्तु स्विस होने के पूर्व यह ज्यूरिक, ग्लेरस अथवा वैलस का निवासी है।"¹—(एन्ड्रे सीजफ्रायड)।

स्विटजरलैंड में कॅंटनो की सख्या २२ है। लेकिन इसमें से ३ कॅंटन विभाजित होकर ६ अलग कॅंटन बन गये हैं। अतः राज्य सघ के अवयवों एककों की सख्या संख्या तथा प्रकार २५ हो गयी है। संवैधानिक दृष्टिकोण से कॅंटनों तथा अलग कॅंटनों में दो भेद हैं —

(१) राज्य परिषद् में प्रत्येक पूर्ण कॅंटन दो प्रतिनिधि भेजता है जबकि प्रत्येक अलग कॅंटन केवल एक प्रतिनिधि।

1 "The Canton is the living reality much more so than the confederation which may well appear to him so little more than a cold administrative mechanism. Each citizen feels himself a Swiss as a matter of course out before being Swiss he is a native of Zurich or Glarus or Valais —Andre Siegfried

(२) सर्वैधानिक सशोधन के सम्बन्ध में प्रत्येक कंटन का एक मत माना जाता है जबकि प्रत्येक अर्द्ध कंटन का केवल आधा मत ।

इसी प्रसंग में यह बतसाना अनुचित न होगा कि आकार, जनसंख्या आर्थिक साधन, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, धर्म, भाषा आदि की दृष्टि से कंटनों में बहुत विभिन्नता (Diversities) है । ग्रीस का क्षेत्रफल, २,७७३ वर्गमील, वन का २,६५८ वर्गमील, जुग का ६२ वर्गमील तथा वैंसल स्टेट का केवल १४ वर्गमील है । वन की जनसंख्या १६१५ ई० में ६,६५०००, ज्यूरिच की ५,३८००० और उरी की सिर्फ २३,००० थी । विभिन्न कंटनों में विभिन्न धर्मों तथा भाषाओं की प्रधानता है । जेनेवा, जोड तथा यूबटिल फ्रेंच भाषा भाषी, गिस-ज रोमन भाषा-भाषी, टिसिनो इटालियन भाषा-भाषी तथा शेप जर्मन भाषा भाषी कंटन हैं । इसी प्रकार कुछ कंटनों में प्रोटेस्टेंट तथा कुछ कंटनों में कैथोलिक धर्म के अनुयायी अधिक हैं ।

इन विभिन्नताओं से भी अधिक उल्लेखनीय कंटनों में प्रशासकीय (Administrative) ढाँचे की विभिन्नता है । प्रत्येक कंटन अथवा अर्द्ध कंटन को अपना सविधान निर्मित करने तथा उसमें सशोधन परिवर्द्धन करने का अधिकार है, सिर्फ उसपर तीन प्रतिशत घ लगाये गये हैं —

(१) सविधान में कोई ऐसी व्यवस्था न हो जो सशोध सविधान के प्रतिकूल हो ।

(२) सविधान के अन्तर्गत एक गणतन्त्रात्मक (Republican) सरकार की व्यवस्था की गयी हो, चाहे जनतन्त्रीय (Democratic) हो अथवा प्रतिनिधिमूलक (Representative)

(३) सविधान जनता द्वारा स्वीकृति किया गया हो तथा जनता द्वारा माग किये जाने पर उसमें सशोधन की व्यवस्था हो ।

२ कंटनों का प्रशासन

(Administration of Cantons)

प्रशासकीय विभिन्नता के दृष्टिकोण से कंटनों तथा अर्द्ध कंटनों को दो वर्गों में बाँटा जा सकता है —

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कंटन (Pure or Direct Democracy), तथा

(ख) प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कंटन (Representative Democracy) ।

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कंटन (Pure or Direct Democracy) — स्विट्जरलैंड

में आज भी ५ कंटनों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय प्रणाली है । इनमें एक पूरा कंटन ग्लेरस तथा चार अर्द्ध कंटन हैं—अप्रैजल इनर रोड्स, अप्रैजल आउटर, रोड्स निडवाल्डेन, तथा ऑब-वाल्डेन । इन कंटनों में सर्वसाधारण जनता अपनी राजनीतिक प्रभुसत्ता का प्रयोग स्वयं करती है । अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम द्वारा नहीं । इस कार्य के लिए साधारणतया वष में एक बार कंटन के सभी

वयस्क पुरुष अर्थात् मत प्राप्त जनता कंटन के किसी मुख्य नगर अथवा राजधानी में खुले मैदान या रमणीक पहाड़ियों के बीच एकत्रित होते हैं । इस जन सभा को लैंड्सजीमाइड (Landsgemeinde) कहते हैं । बैठक प्रायः अप्रैल या मई महीने में रविवार के दिन होती है । विशेष अधिवेशन की भी व्यवस्था है । सभा का सभापतित्व कंटन के शासन का प्रधान करता है ।

का वातावरण एकदम गम्भीर होता है जिसमें प्रार्थनाएँ और ईश्वर-भक्ति के गीत गाये जाते हैं और कभी कभी सामूहिक सौगंधें (Collective oaths) ली जाती हैं। इस सभा में न तो विरोध, न उच्छेजना न किसी प्रकार के भावावेश का प्रदधान किया जाता है। सभा की समस्त कायवाही सुव्यवस्थित और गौरवपूर्ण होती है तथा इस सभा को देखने के लिए प्रायः स्विट्जरलैंड के श्रेय भागों से भी अनेक बच्चे आते हैं।”

लैंड्सजीमाइण्ड के प्रमुख अधिकार एवं कार्य निम्नलिखित हैं —

(१) कैंटन का प्रशासन करने के लिए एक कायकारिणी परिषद् (Executive Council) का चुनाव करना, जिसकी सदस्य-संख्या भिन्न कैंटनों में भिन्न है—७ से ११ तक। इनमें से एक प्रतिवष कैंटनों का प्रधान निर्वाचित होता है जिसे जन नायक (Landamman) कहते हैं,

(२) कैंटन के सविधान में सशोधन करना,

(३) कानून बनाना,

(४) कर लगाना,

(५) आय व्यय के खाते (Accounts) तथा लेखे (Budget) का अनुमोदन करना तथा उसे स्वीकृति प्रदान करना,

(६) कैंटन के यायाधीशा तथा कैंटन की राष्ट्रीय राज्य परिषद् में प्रतिनिधियों का निर्वाचन करना,

(७) नये पदों का निर्माण करना तथा उनके वेतन निश्चित करना,

(८) ऋण, मताधिकार, सावजनिक सम्पत्ति का अनुदान, नागरिकरण इत्यादि समस्याओं पर विचार करना।

लैंड्सजीमाइण्ड के दो प्रमुख सहायक अंग (Subordinate organs) हैं — कायकारिणी परिषद् (Executive Council) तथा परामशदात्री परिषद् (Advisory Council)। कायकारिणी परिषद् का निर्वाचन प्रतिवष जनसभा ही करती है। इसकी सदस्य संख्या भिन्न कैंटनों में भिन्न है ७ से ११ तक। इन्हीं सदस्यों में से एक कैंटन का प्रमुख चुना जाता है जिसे जन नायक (Landamman) कहते हैं।

राष्ट्रीय परिषद्—यह भी बहुल कायपालिका है। यह कैंटन का शासन संचालन करती तथा जन सभा के निष्णों को कार्यान्वित करती है। परामशदात्री परिषद् के सदस्य कायकारिणी परिषद् के सदस्य तथा कम्पूनो द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। इसका मुख्य कार्य जन-सभा के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करना है। यह नागरिकों द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक पर भी विचार करती तथा सुझाव देती है इसे अध्यादेश (ordinance) जारी करने का एक प्रशासकीय अधिकार भी प्राप्त है। इसी प्रकार कायकारिणी परिषद् मुख्यतः प्रशासकीय तथा परामशदात्री विधायिका है।

लैंड्सजीमाइण्ड विशुद्धतम प्रजातन्त्र का सर्वोत्कृष्ट नमूना है। ब्राइस के शब्दों में, “यह प्रजातन्त्र का प्राचीनतम, सरलतम तथा शुद्धतम रूप है” प्रो० ब्राइस ने भी कहा है कि

यह स्विस सन्स्थाओं में "एक अपूर्व चित्र तथा सर्वाधिक मनोहारी" सन्स्था है।¹ लायड के भी प्रशस्तपूर्ण शब्द उल्लेखनीय हैं। लैंड्सजीमाइण्ड ने जनतन्त्र को पराकाष्ठा तक पहुँचा दिया है और जहाँ कहीं भी यह है, वहाँ यह जनता को पूर्ण रूप से शासन कार्य सौंपकर, रूसो तथा अन्य उसी तरह के राजनीतिक दार्शनिकों के शब्दों में, पूर्णरूप से जनतन्त्र की स्थापना करती है। लेकिन

सच पूछा जाय तो धीरे-धीरे यह एक अग्रभावशाली सन्स्था बन गयी है जो आधुनिक राज्यों की जटिलताओं के अयोग्य सिद्ध हुई है। यह एक प्राचीन तथा अविकसित प्रणाली का अवशेष मात्र है। इसका महत्त्व केवल ऐतिहासिक तथा समासोद्देश्यक होता जा रहा है।

(२) प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कॅटन (Representative Democracy) — उपर्युक्त १६ कॅटनों तथा अर्द्ध कटनों के अतिरिक्त, ब्रिटेनमें प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र है, शेष १८ कटनों तथा २ अर्द्ध कटनों में प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र है। इनमें जनता अपनी सत्ता का प्रयोग स्वयं नहीं करती, बल्कि अपने प्रतिनिधियों को सौंप देती है। लेकिन, इन कॅटनों में जनमत-सागह (Referendum) तथा आरम्भण (Initiative) की व्यवस्था है। प्रत्येक प्रतिनिधि कॅटन में शासन के तीनों अंग—विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका वतमान हैं।

प्रत्येक प्रतिनिधि-कटन में एक-संसदनीय (Unicameral) विधानपालिका है, जिसे महा-परिषद् (Grand Council) या कॅटन-परिषद् (Cantonal Council) कहा जाता है। इसके सदस्यों को सभ्यता तथा उनका कार्यकाल विभिन्न कॅटनों में भिन्न भिन्न है। सदस्य सभ्यता ५० से लेकर २०० से ऊपर तक है तथा कार्यवधि २ वर्ष से ६ वर्ष तक है। इसका संगठन जनसभ्यता के आधार पर किया जाता है तथा अधिकतर कटनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की निर्वाचन-प्रणाली को अपनाया गया है। कटन परिषद् कानून बनाती है, कर लगाती है, वार्षिक बजट स्वीकृत करती है, विधान में संशोधन करती है तथा सरकार का निरीक्षण तथा अधीक्षण करती है।

राज्य कार्यपालिका के समान कॅटनों की कार्यपालिका भी मण्डलात्मक है। प्रत्येक कॅटन में कार्यकारिणी शक्ति एक परिषद् में निहित की गयी है जिसे कार्यपालिका। अलग-अलग कॅटनों में अलग-अलग नाम से पुकारा जाता है। जैसे— प्रशासकीय परिषद् (Administrative Council), लघु परिषद् (Small Council) या राज्य परिषद् (Council of State)। राज्य परिषद् के सदस्य इसे स्वयं जनता चुनती है। इसके सदस्य सभ्यता भिन्न कॅटनों में भिन्न है—७ से लेकर ११ तक। इसके सदस्य एक वर्ष से लेकर पाँच वर्षों तक के लिए निर्वाचित होते हैं। अधिकांश परिषदों का कार्यकाल ४ वर्ष है। पापदों के बार बार पुनर्निर्वाचन की परम्परा प्रचलित है। प्रशासन परिषद् के सदस्यों में से ही एक सभापति तथा एक उप सभापति निर्वाचित किया जाता है। इसका कटन में वही स्थान होता है जो सभ में राष्ट्रपति का। प्रशासकीय परिषद् की कार्यप्रणाली तथा शक्ति राष्ट्रीय परिषद् के समान है। प्रत्येक पापद एक विभाग का सचालक होता है। कटन में शान्ति एवं व्यवस्था स्थापित करना, विधानपालिका के निर्णयों को लागू करना, विधान सभा की स्वीकृति के लिए विधेयक प्रस्तुत करना, आदि इसके प्रमुख कार्य हैं। यह सामूहिक रूप से विधान सभा के

1 'The most picturesque and fascinating'—Brooks

प्रति उत्तरदायी होता है, यह अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्टें विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। अपनी नीतियों तथा कार्यों को विधान सभा की इच्छा के अनुकूल परिवर्तित करती है। तात्पर्य यह है कि कैंटनों की प्रशासकीय परिपद्धें विधान सभाओं के अधीन रहती हैं, पर व्यवहारतः विधान सभा का नेतृत्व तथा पथ प्रदर्शन करती है।

प्रत्येक कैंटन में याय प्रशासन के लिए एक उच्च न्यायालय (Superior Cantonal Court) होता है। इसमें ७ से १३ न्यायाधीश होते हैं। इनका निर्वाचन कैंटन की विधान सभा द्वारा होता है। उच्च न्यायालय की दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों पर विचार करने का श्रेयाधिकार है परंतु उसे कानूनों की सर्वधानिकता पर विचार करने का अधिकार नहीं। उच्च न्यायालय के अधीन क्रमशः प्रादेशिक न्यायालय (District Courts) तथा शांति न्यायाधीशों (Justices of Peace) के न्यायालय हैं जो केवल दीवानी मामले को सुनवाई करते हैं। फौजदारी मामलों पर विचार करने के लिए कैंटन के उच्च न्यायालय तथा प्रादेशिक न्यायालय के अंतर्गत पृथक् फौजदारी न्यायालय (Criminal Chamber) संगठित किये गये हैं। कुछ कैंटनों में औद्योगिक तथा वाणिज्य (Industrial and Commercial) न्यायालय भी संस्थापित किये गये हैं।

३ प्रदेश व कम्यून

(Districts and Communes)

शासन की सुविधा के लिए बड़े-बड़े कैंटनों को कुछ प्रदेशों (Districts) में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक प्रदेश को कम्यूनो में। परंतु, छोटे छोटे कैंटनों में प्रदेश नहीं होते, वहाँ कैंटन सीधे कम्यूनो में बँटा रहता है।

प्रदेश कैंटन और कम्यूनो के अंतर्वर्ती एक राजनीतिक संस्था है। यह केवल एक प्रशासकीय इकाई है। यह कैंटन तथा कम्यूनो को मिलाने वाली एक कड़ी (link) है। इसका एक मुख्य अधिकारी होता है जिसका निर्वाचन जनता करती है। कुछ प्रदेशों में मुख्य अधिकारी की सहायता के लिए प्रदेश परिषद् (District Council) भी होती है।

कम्यून स्विट्जरलैंड में स्थानीय स्वशासन की प्रारम्भिक इकाइयाँ हैं। इनकी संख्या आज कल ३००० से भी अधिक है। स्वशासन के दृष्टिकोण से इनका बहुत महत्त्व है। इनका महत्त्व इस तथ्य से प्रकट होता है कि राष्ट्रीय नागरिकता की प्राप्ति के लिए पहले कम्यून की नागरिकता आवश्यक है। अधिकांश कम्यून छोटे छोटे तथा ग्रामीण हैं। कम्यूनो की शासन व्यवस्था में परस्पर अनेक भिन्न

ताएँ हैं, पर कुछ समानताएँ भी हैं। अधिकांश छोटे कम्यूनो में शासन का मुख्य अंग नगर सभा (Town meeting) है जिसमें कम्यून के सभी नागरिक भाग ले सकते हैं। परंतु बड़े कम्यूनो में 'नगर सभा' के स्थान पर नागरिकों द्वारा एक प्रतिनिधि सभा का निर्वाचन होता है। जिसे 'नगर महापरिषद्' (Greater City Council) कहते हैं। 'नगर-सभा' या 'नगर महापरिषद्' विधायी संस्थाएँ हैं। कम्यून के शासन संचालन के लिए एक कार्यपालिका भी होती है जिसे कम्यून-परिषद् (Communal Council) कहते हैं। इसके सदस्यों का निर्वाचन 'नगर-सभा' या

जनता करती है। परिषद् का एक अध्यक्ष या प्रमुख प्रशासक होता है जिसे नगर पति (City President) कहते हैं। परिषद् कम्प्यून का शासन संचालन करती है। प्रत्येक सदस्य के अधीन एक विभाग रहता है। कम्प्यूनों के क्षेत्राधिकार में प्रायः सावजनिक हित के वे विषय आते हैं जो भारत, इंग्लैंड अमेरिका आदि देशों में नगर एव गाँव की स्थानीय समस्याएँ करती हैं, जैसे—शिक्षा, स्वास्थ्य, सफाई, निर्माण कार्य आदि। अतः, म्युनिसिपल समाजवाद (Municipal Socialism) स्विस राजनीतिक जीवन का आधार बन गया है। कम्प्यून अपने क्षेत्राधिकार में स्वतंत्र हैं। ब्राह्म के विचार में वे स्थानीय समस्याएँ स्विस जनतंत्र की सफलता का मुख्य कारण है। ये सावजनिक जीवन के प्रारम्भिक शिक्षालय (Primary schools) हैं। ग्रुव्स ने इसकी तुलना विश्व की सर्वश्रेष्ठ शासित (best governed) नगरपालिकाओं से की है।

सारांश

स्विस राजनीतिक प्रशासन को समझने के लिए कॅंटनों के प्रशासन का ज्ञान आवश्यक है। वास्तव में कॅंटन ही राजनीतिक जीवन के केन्द्र हैं। स्विट्जरलैंड में २२ कॅंटन हैं, जिनमें से ३ विभाजित होकर ६ अर्द्ध कॅंटन बन गये हैं। आकार, जनसंख्या आर्थिक साधन, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, धर्म, भाषा तथा प्रशासन के दृष्टिकोण से कॅंटनों में पर्याप्त भिन्नता है।

प्रशासकीय विभिन्नता के दृष्टिकोण से कॅंटनों तथा अर्द्ध कॅंटनों को दो वर्गों में बाटा जा सकता है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कॅंटन तथा प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कॅंटन। प्रथम वर्ग के कॅंटनों के प्रशासन का चपकरण लैंड्सजर्माइण्ड है तथा प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कॅंटनों के शासन के मुख्य अंग विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका है।

शासन की सुविधा के लिए बड़े बड़े कॅंटनों को कुछ प्रदेशों तथा प्रत्येक प्रदेश को कम्प्यूनों में बाट दिया गया है।

प्रश्न

- 1 Describe the Cantonal Administration in Switzerland
(स्विट्जरलैंड में कॅंटनों के प्रशासन का विवरण दीजिए।)
- 2 Describe the role and importance of Landsgemeinde in the Cantonal Administration
(कॅंटन प्रशासन में लैंड्सजीमाइण्ड के कृत्यों तथा महत्त्व पर प्रकाश डालिए।)
- 3 "The Canton is the living reality much more so than the confederation" Comment
('राज्यसभ की अपेक्षा कॅंटन एक अधिक जीवित तथ्य है। ' समीक्षा कीजिए।)
- 4 Discuss the relationship between the federal Government and the Cantons in Switzerland (B U 1955 S)
(संघीय सरकार तथा स्विस कॅंटनों के सम्बन्ध का विवेचन कीजिए।)
- 5 What are the main differences between the Governmental machinery of Swiss representative, Cantons and the States of the American Union (P U 1952 A, '59 S)
(स्विट्जरलैंड के कॅंटनों तथा अमरीकी राज्यों के शासन प्रबन्ध में क्या अन्तर है ?)
- 6 "In spite of all difference of size, structure and principles the Swiss Canton and the American States have enough in common" Discuss (P U '54 S, B U '58)
("आकार-प्रकार एवं सिद्धांतों में अन्तर होने पर भी स्विस कॅंटनों और अमरीकी राज्यों में पर्याप्त समता है। " इस कथन का विवेचन करें।)

'In many ways the political party system in Switzerland is analogous to that found in the United States. It performs the same essential functions of organising and stimulating public opinion, defining political issues, and presenting candidates for positions in the various organs of Government'

—G A Godding

८

राजनीतिक दल (Political Parties)

- १ इतिहास तथा वर्तमान स्थिति—उदारवादी दल, रेडिकल दल, कैथोलिक अनुदार दल, सामाजिक जनतंत्रवादी दल, कृषक, मजदूर तथा मध्यमवर्गीय दल ।
- २ दलों का संगठन —हीला-डाला संगठन, ढाँचा ।
- ३ दल पद्धति की विशेषताएँ —दलगत भावना का अभाव, सविधानातिरिक्त विकास, दलों में पारस्परिक सहयोग की भावना दलों का आधार सकीरणाएँ नहीं, दुबल संगठन, नेता का अभाव, अल्पव्ययी राजनीति, योग्यता के आधार पर निर्वाचन ।
- ४ दुर्बल दलीय व्यवस्था के कारण ।
- ५ हित—समूह ।

आधुनिक काल में राजनीतिक दल प्रजातंत्र की धुरी (axis) बन गये हैं । लेकिन यह आवश्यक की बात है कि प्राचीनतम प्रजातांत्रिक राज्य स्विट्जरलैंड में उसका महत्त्व नगण्य है । अमरीकी तथा यूरोपीय देशों के अथ में वहाँ दलगत राजनीति का अभाव है । फिर भी कुछ राजनीतिक दलों का विकास हुआ है जो स्विस राजनीतिक जीवन में महत्त्वपूर्ण पाठ अदा कर सकते हैं ।

स्विस दलीय व्यवस्था बहुत कुछ अमरीकी दलीय व्यवस्था से मिलती जुलती है । समुक्त राज्य अमेरिका की भांति स्विट्जरलैंड में इसका मुख्य काय जनमत की संगठित तथा जागृत करना, राजनीतिक विषयों को पारिभाषित करना और विभिन्न प्रशासकीय अर्थों के लिए प्रत्याघोष पढा करना है । दोनों देशों के दल इस अर्थ में समान हैं कि वे स्थानीय दल संगठनों के ढोले-ढाले साथ हैं । दोनों देशों में दलों को सविधान में अंगीकृत नहीं किया गया है । इन देशों की दलीय व्यवस्था में मुख्य अंतर यह है कि अमेरिका में द्विदलीय व्यवस्था है जबकि स्विट्जरलैंड में

बहुदलीय व्यवस्था। स्विट्जरलैंड में तीन प्रमुख दल हैं जो राष्ट्रीय सभा तथा राष्ट्रीय परिषद् में समान रूप से शक्तिशाली हैं। इनके अतिरिक्त अन्य छोटे मोटे दल हैं जिनकी अवहेलना नहीं की जा सकती। बहुदलीय व्यवस्था की उपरान्त भी स्विट्जरलैंड में राजनीतिक अस्थिरता नहीं आ पायी है। इसके दो मुख्य कारण हैं। पहला, स्विट्स राजनीतिक दलों के मौलिक दशन तथा सामाजिक संगठन में किसी प्रकार का बहुत गहरा अंतर नहीं है। दूसरा, स्विट्जरलैंड के निवासी जीवन के अन्य क्षेत्रों की भांति राजनीति में भी स्थिरता तथा समझौता पसंद करते हैं।¹

१ इतिहास तथा वर्तमान स्थिति

(History and present position)

यों तो बहुत पहले ही स्विट्स राजनीति में विभाजन उत्पन्न हो गये थे, लेकिन, १८४८ ई० के सविधान के निर्माण के समय दलीय स्थिति स्पष्ट दृष्टिगोचर होने लगी थी। उस समय तीन दलों की नींव पड़ चुकी थी—(i) उदारवादी दल (Liberal Party) (ii) रेडिकल दल (Radical Party) तथा (iii) कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party)। ये दल आज भी वर्तमान हैं।

१८४७ ई० के गृह युद्ध में प्रोटेस्टेंट कठनों ने कैथोलिक कठनों पर विजय प्राप्त की। फलतः उनका राजनीतिक संगठन उदारवादी दल (Liberal Democratic Party) स्विट्स राजनीति में प्रधान हो गया। इस दल की प्रमुख देन १८४८ ई० का सविधान है। धीरे-धीरे इस दल का ह्रास होने लगा। १८६० ई० में इस दल के केवल २२ उदारवादी दल। प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद् में तथा १ प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद् में रह गये, इनकी संख्या १६५१ ई० में घटकर राष्ट्रीय परिषद् में केवल ५ तथा राष्ट्रीय परिषद् में एक भी नहीं रह गयी। इस प्रकार १८६० ई० तक इस दल का स्विट्स राजनीतिक क्षितिज पर कुछ प्रभाव रहा। रेडिकल दल के साथ मिल जुलकर इसने शासन चलाया। लेकिन आजकल इसका प्रभाव नहीं के बराबर रह गया है। १८७४ ई० के सविधान के निर्माण में भी इसने योगदान दिया। यह दल परम्परागत उदारवाद एवं यथेच्छाचारिता (Laissez faire) का पोषक है तथा समाजवाद और प्रत्यक्ष सभ्यता के विरोधी। अधिकतर धनी प्रोटेस्टेंट इसके सदस्य हैं।

१८३२ ई० में रेडिकल दल (Radical Democratic Party) जो पहले उदार दल का वाम पक्ष था, उससे अलग हो गया। १८४८ ई० के बाद उदार दल का ह्रास होने लगा और रेडिकल दल के प्रभुत्व में क्रमशः वृद्धि होने लगी। १९१८ ई० तक इस दल का ए च्छत्र प्रभुत्व स्विट्स राजनीति पर बना रहा। सामाजिक जनतंत्र तथा समाजवादी दल के उद्भव ने इस दल की राजनीतिक प्रभुता को धक्का पहुँचाया। फिर भी इस समय राष्ट्रीय परिषद् में इस दल की सर्वाधिक स्थान प्राप्त है तथा राष्ट्रीय परिषद् में इसका स्थान दूसरा है। १८७४ ई० के सविधान के निर्माण में इस दल का प्रमुख हाथ था। यह दल केन्द्रवाद, आर्थिक क्षेत्र में सरकार के सीमित

1 'In many ways the political party system in Switzerland is analogous to that found in the United States. It performs the same essential functions of organising and stimulating public opinion, defining political issues and presenting candidates for positions in the various organs of government. Parties are also similar in that both are loose federations of local party organizations.'

हस्तक्षेप प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों के व्यापक प्रयोग, उच्च उदारवाद तथा उन्नतिशील विचारों का समर्थक है।

कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party) की स्थापना उपयुक्त दोनों प्रोटेस्टेंट तथा उदार दलों के विरोध में १८४८ ई० में हुई। इस दल कैथोलिक अनुदार दल। में वे लोग थे जिन्होंने १८४६ ई० में सोंदरबन्ध (Sonderbund) नामक अलग सभ की स्थापना की थी तथा जो १८४८ ई० के विच्छेद-युद्ध (War of Secession) के लिए उत्तुंगदायी थे।

१८४८ ई० के संविधान का इस दल ने विरोध किया था। १८४८ से १८६० ई० तक इस दल ने विरोधी दल का कार्य किया। लेकिन लिबरल दल की शक्ति के ह्रास के साथ कैथोलिक दल का प्रभाव बढ़ने लगा। १८६१ ई० से यह दल रेडिकल दल के साथ मिल जुसकर देश का शासन करता आ रहा है। १९५१ ई० में इसे राष्ट्रीय परिषद् में ४७, राज्य परिषद् में १८ तथा संघीय परिषद् में २ स्थान प्राप्त थे। यह दल केन्द्रवाद का विरोधी है, राज्य में कैथोलिक धर्म की प्रभुता चाहता है। व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाज का आधार मानता है तथा राज्य हस्तक्षेप का विरोधी है और धर्म निरपेक्ष शिक्षा का विरोध करता है। प्रधानतः यह दल प्रतिश्रियावादी, धार्मिक तथा सामाजिक एवं राजनैतिक प्रगति का विरोधी है।

इन तीनों पुराने दलों के अतिरिक्त अजय कई प्रमुख दल हैं जिनमें सामाजिक जनतन्त्रवादी दल तथा कृषक दल प्रमुख हैं।

१८६० ई० में सामाजिक जनतन्त्रवादी दल (Social Democratic Party) का उद्भव हुआ। रेडिकल दल के अतिवादी अथवा वामपक्षीय भाग ने अलग होकर इस दल का संगठन किया। इस दल का आधार मार्क्सवाद था तथा यह सामाजिक जनतन्त्रवादी क्रांतिकारी एवं असर्वधार्मिक साधनों को प्रयुक्त करने के पक्ष में था। परन्तु कालांतर में इसने विकासवादी समाजवाद को स्वीकार कर लिया। यह दल सभी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण और सभी व्यक्तिगत एकाधिकारों पर सामूहिक अधिकार चाहता है। साथ ही, मजदूरों के लिए अधिक वेतन तथा सामाजिक सुरक्षा, बेकारी में सहायता, सभी को काम देने, स्त्रियों को भताधिकार देने तथा संघीय परिषद् के प्रत्यक्ष निर्वाचन का पक्षपाती है। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद इस दल के प्रभाव में पर्याप्त वृद्धि हुई। १९५१ ई० में इसके प्रतिनिधियों की संख्या राष्ट्रीय परिषद् में ४६, संघीय परिषद् में १ तथा राज्य परिषद् में ४ थी। आज यह सर्वाधिक सुसंगठित तथा सुदृढ़ दल है।

१९१८ ई० में रेडिकल दल का पुनर्निर्माण हुआ। इसके कुछ सदस्यों ने दल की ग्रामीण नीति से असंतुष्ट होकर नये दल, कृषक दल का संगठन किया। इस दल में कृषकों के अतिरिक्त श्रमिक तथा मध्यम वर्गीय (Middle Class) के लोग भी हैं। १९५१ ई० में इस दल के प्रतिनिधियों की संख्या राष्ट्रीय परिषद् में २३, राज्य परिषद् में ३ तथा संघीय परिषद् में १ थी। यह दल कृषकों की दशा में सुधार चाहता है तथा उनकी आर्थिक सहायता देने के पक्ष में है। इसके अतिरिक्त, यह केन्द्रवाद, राष्ट्रीय सुरक्षा, तीव्र राष्ट्रीयता, खाद्योत्पादन को प्रोत्साहन तथा उस पर सरकारी एकाधिकार आदि विषयों पर भी बल देता है।

१९१८ ई० में रेडिकल दल का पुनर्निर्माण हुआ। इसके कुछ सदस्यों ने दल की ग्रामीण नीति से असंतुष्ट होकर नये दल, कृषक दल का संगठन किया। इस दल में कृषकों के अतिरिक्त श्रमिक तथा मध्यम वर्गीय (Middle Class) के लोग भी हैं। १९५१ ई० में इस दल के प्रतिनिधियों की संख्या राष्ट्रीय परिषद् में २३, राज्य परिषद् में ३ तथा संघीय परिषद् में १ थी। यह दल कृषकों की दशा में सुधार चाहता है तथा उनकी आर्थिक सहायता देने के पक्ष में है। इसके अतिरिक्त, यह केन्द्रवाद, राष्ट्रीय सुरक्षा, तीव्र राष्ट्रीयता, खाद्योत्पादन को प्रोत्साहन तथा उस पर सरकारी एकाधिकार आदि विषयों पर भी बल देता है।

राजनैतिक दल

इस प्रकार स्विट्जरलैंड में धाजकल चार प्रमुल दल—रेडिकल दल, कैथोलिक अनुदार दल, सामाजिक जनतन्त्रवाद दल तथा कृषक दल हैं। इसके अतिरिक्त, छोटे छोटे दल (Small Parties) भी हैं जो देश में कायशील हैं तथा जिन्हें राष्ट्रीय परिषद् में कुछ न कुछ प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इन दलों में उल्लेखनीय हैं—स्वतंत्र दल (Independent Party), स्वतंत्र सामाजिक जनतन्त्रवादी दल (Independent Social Democratic Party), युवक कृषक दल (Young Farmers Party) तथा साम्यवादी दल (Communist Party)

राष्ट्रीय परिषद्, राज्य परिषद् तथा सघीय परिषद् में विभिन्न दलों के प्रतिनिधित्व से उनका लोकप्रियता तथा शक्ति का पता चलता है —

राष्ट्रीय परिषद् में दलों का प्रतिनिधित्व

(Party Representation in the National Council)

वर्ष	कैथोलिक	रेडिकल	समाजवादी	कृषक	स्वतंत्र	उदारवादी	साम्यवादी	अन्य	कुल
१९१९	४१	६३	४१	२५	०	९	०	१०	१८९
१९२२	४४	५८	४३	३५	०	१०	०	८	१९०
१९२५	४२	५९	४९	३०	०	७	३	८	१९१
१९२८	४६	५८	५०	३१	०	६	०	७	१९१
१९३१	४४	५२	४९	३०	०	६	०	६	१८८
१९३५	४२	४८	५०	२१	७	७	०	१२	१८९
१९३९	४३	५१	४५	२३	९	६	०	११	१८८
१९४३	४३	४७	५६	२३	५	८	०	१२	१९१
१९४७	४४	५२	४८	३१	९	७	७	६	१९४
१९५१	४८	५१	४९	२३	१०	५	५	५	१९६
१९५५	४७	५०	५३	२२	१०	५	४	५	१९६
१९५९	४७	५१	५१	२३	१०	५	३	६	१९६
१९६३	४८	५१	५३	२२	१०	६	४	६	२००
१९६७	४५	४९	५१	२१	१६	६	५	७	२००

राज्य-परिषद् में दलों का प्रतिनिधित्व

(Party Representation in the Council of States)

वर्ष	कैथोलिक	रेडिकल	समाजवादी	कृषक	स्वतंत्र	उदारवादी	साम्यवादी	अन्य	कुल
१९१९	१७	२३	०	१	०	२	०	१	४४
१९२२	१७	२३	१	१	०	१	०	१	४४
१९२५	१८	२१	२	१	०	१	०	१	४४
१९२८	१८	२०	०	३	०	१	०	२	४४
१९३१	१८	१९	२	३	०	१	०	१	४४
१९३५	१९	१५	३	३	०	२	०	२	४४
१९३९	१८	१४	३	४	०	२	०	३	४४
१९४३	१९	१२	५	४	०	२	०	३	४४
१९४७	१८	११	५	४	०	२	०	४	४४
१९५१	१८	१२	४	३	०	३	०	४	४४
१९५५	१७	१२	५	३	०	३	०	४	४४
१९५९	१७	१३	४	३	०	३	०	४	४४
१९६३	१८	१३	३	५	—	३	—	३	४४
१९६७	१८	१४	२	३	१	३	—	३	४४

संघीय परिषद् में दलों का प्रतिनिधित्व

(Party Representation in the Federal Council)

१८४८-१८६०	रेडिकल उदारवादी ।
१८६०	६ रेडिकल और १ उदारवादी ।
१८६१	६ रेडिकल और १ कैथोलिक ।
१८९६	५ रेडिकल और २ कैथोलिक ।
१८२६	४ रेडिकल, २ कैथोलिक और १ कृषक ।
१८४३	३ रेडिकल, २ कैथोलिक, १ कृषक और १ समाजवादी ।
१८५३	४ रेडिकल, २ कैथोलिक और १ कृषक ।
१८५४	३ रेडिकल, ३ कैथोलिक और १ कृषक ।
१८५६	२ रेडिकल, २ कैथोलिक, २ समाजवादी और १ कृषक ।

२. दलों का संगठन

(Organization of the Parties)

इंग्लैंड, अमेरिका तथा सोवियत संघ की तुलना में स्विट्स राजनीतिक दलों के संगठन अत्यधिक ढीले ढाले (Loose) हैं। यहाँ तक कि कठनों के दलीय संघीय संगठन के अधीन नहीं हैं। रैंपर्ट ने लिखा है कि केवल समाजवादी दल को छोड़कर स्विटजरलैंड का दल संगठन। लण्ड में अ य दलों के स्वतंत्र राष्ट्रीय संगठन नहीं हैं। प्रमाणस्वरूप यह कहा जा सकता है कि मतदाता दलों की अपेक्षा उम्मीदवारों के व्यक्तिगत गुणों को अधिक महत्त्व देते हैं। अनेक सदस्य संघीय सभा में निर्वाचन के उपरांत यह तय करते हैं कि वे किस दल से सम्बंधित रहें तथा सदस्यों में प्रतिनिधियों के बैठने का प्रबंध दल के अनुसार न किया जाकर प्रदेश के अनुसार किया जाता है। फिर भी आधुनिक काल में राजनीति में केन्द्रोत्पत्ति होने के साथ दलों के संगठन में कुछ सुदृढता तथा नियमितता आयी है।

सामान्यतः प्रत्येक दल के तीन प्रमुख अंग—डाइट (Diet), केन्द्रीय समिति (Central Committee) तथा कार्यकारिणी समिति (Executive Committee)। डाइट दल की सर्वोच्च सभा है जिसकी बैठक वष में प्रायः एक बार होती है। इसमें दल की वार्षिक रिपोर्ट, वार्षिक आय व्यय, समकालीन समस्याओं पर दल के रुख तथा दल की नीतियों पर विचार विमर्श होता और निष्पत्ति किया जाता है। केन्द्रीय समिति दल की कार्यकारिणी समिति होती है जिसका निर्वाचन प्रत्येक वष डाइट द्वारा होता है। लेकिन, आकार के बड़ जाने से यह एक छोटी कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन कर लेती है। दल के कुछ अधिकारियों का भी चुनाव किया जाता है, जैसे—अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, कोषाध्यक्ष इत्यादि।

३. दल-पद्धति की विशेषताएँ

(Features of Party System)

स्विट्स दल-पद्धति की कुछ प्रमुख विशेषताओं को यहाँ सूचीबद्ध करना उचित होगा —

(1) दलगत भावना का अभाव (Lack of party feeling) — यद्यपि स्विटजरलैंड

सर्व-विकसित प्रजातंत्र है, फिर भी वहाँ अमेरिका तथा यूरोपीय देशों की विषय तथा बहुत दसग-बादों का अभाव है, दलों का स्विस राजनीतिक जीवन में अधिक महत्त्व नहीं है।

(ii) सविधानातिरिक्त विकास (Extra constitutional Development) :- अमेरिका के समान स्विट्जरलैंड में भी राजनीतिक दलों को सविधान में कोई स्थान नहीं दिया गया है, लेकिन समय की नीति के साथ उनका विकास हो गया है।

(iii) दलों में पारस्परिक सहयोग की भावना (Feeling of mutual assistance) --स्विट्जरलैंड में विभिन्न दल सहयोग, सम्पर्क, सह-अस्तित्व तथा समझौते की भावना कायम करते हैं, विपत्तियों, विरोध तथा वैमनस्य की भावना से नहीं। यहाँ तक कि सधोय परिषद में प्रायः सभी प्रमुख दलों में प्रतिनिधि रहते हैं। इसी कारण कुछ लेखक स्विस शासन व्यवस्था को बहुदलीय (Multi party) की अपेक्षा निदलीय (Non partisan) कहना अधिक उचित समझते हैं।

(iv) दलों का आधार सकीर्णताएँ नहीं (Narrow outlooks not the basis of parties) --स्विट्जरलैंड में भाषा, जाति तथा धर्म की अनेकताएँ हैं, लेकिन राजनीतिक दलों का संगठन (अनुदार केंद्रीय दल को छोड़कर) इनमें से किसी आधार पर न होकर सामाजिक आर्थिक तथा राजनीतिक सिद्धांतों के आधार पर हुआ है।

(v) दुर्बल संगठन (Loose Organization) --स्विट्स राजनीतिक दलों के संगठन में वह केन्द्रीकरण, सुदृढ़ता अथवा एकता नहीं पायी जाती जो प्रायः इंग्लैंड, अमेरिका, सोवियत संघ तथा भारत में देखी जा सकती है।

(vi) नेता का अभाव (Lack of Leaders) --स्विट्जरलैंड में दलों के एकछत्र नेता देखने को नहीं मिलते हैं, जैसा कि इंग्लैंड और भारत में मिलते हैं। इसका प्रमुख कारण दुर्बल दलीय संगठन है।

(vii) अल्पव्ययी राजनीति (Less expensive politics) --स्विट्जरलैंड में राजनीति पर जितना कम व्यय होता है, उतना शायद कहीं भी नहीं होगा। दल के ऊपर कोई भी धन व्यय करना नहीं चाहता जबतक कि उस धन के व्यय से किसी सार्वजनिक हित का साधन न होता हो।

(viii) योग्यता के आधार पर निर्वाचन (Election on the basis of merit) --स्विट्स मतदान दलों की अपेक्षा प्रत्याशियों के व्यक्तिगत गुणों को अधिक महत्त्व देते हैं। इसीलिए "स्विट्जरलैंड में राजनीति का खेल जमता नहीं है और उसे अभ्यासी और योग्य लोग ही खेलते हैं और वे वास्तव में श्रेष्ठ तथा चरित्रवान् खिलाड़ियों की भावना से खेलते हैं।"

४ दुर्बल दलीय व्यवस्था के कारण

(Causes of weak party system)

स्विट्जरलैंड में अल्प देशों की अपेक्षा दलों की स्थिति बहुत दुर्बल है तथा देश की राजनीति पर उनका प्रभाव कम है। इसके कारण बताये गये हैं—देश का अत्याचार सधु जनशक्तियाँ, चतुर, बुद्धिमान तथा जागरूक नागरिक, सामाजिक तथा आर्थिक विपत्तियों का अभाव, जनतन्त्रीय परम्परा, बार-बार निर्वाचन की प्रणाली, सधोय सभा का अल्पकालीन अधिवेशन, सधोय परिषद का अप्रत्यक्ष निर्वाचन इत्यादि। ग्राइस ने इसके दस कारण बताये हैं —

(१) शासन की रूपरेखा के सम्बन्ध में कोई मतभेद जनता में न होना। सभी गणतन्त्रात्मक संविधान को स्वीकार करते हैं। राजतंत्र, दास प्रथा, औपनिवेशिक अथवा वैदेशिक नीति जैसे कोई मत विभाजक प्रश्न स्विस राजनीति में नहीं हैं।

(२) आर्थिक दशावधि से सतुष्टि। स्विस जनता में आर्थिक असमानताएँ गंभीर नहीं हैं।

(३) धार्मिक वैभ्रमस्यता (religious conflicts) का लोप हो जाना।

(४) स सामाजिक सामञ्जस्यता (homogeneity) अर्थात् वर्गीय विषमता का न होना।

(५) राजनीति में व्यक्तिगत प्रभाव का अधिक न होना। अतः कोई भी राजनीतिज्ञ इतने अनुयायी एकत्र न कर सकता कि स्वयं अपना दल संगठित कर उसका एकमात्र नियमन एवं निर्देशन कर सके और उसे अपनी आकांक्षाओं की पूर्ति के हेतु प्रयुक्त कर सके।

(६) स्विट्जरलैंड में राजनीति को एक खेल (game) अथवा क्रीडा न समझा जाकर एक गंभीर विषय माना जाता है।

(७) राजनैतिक जीवन में पारितोषिकों (Prizes) का बहुत कम होना। न सामाजिक और न आर्थिक दृष्टिकोण से उच्च से उच्च शासन अंग में भी सफल राजनीतिज्ञ को कोई विशेष शक्ति अथवा सम्मान प्राप्त नहीं हो पाता। अतः स्विट्जरलैंड में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव होना जिनके कारण ही दलबन्धी विषम अथवा उग्र रूप धारण करती है।

(८) लोक निणय (referendum) की व्यवस्था के कारण विधान सभा और कार्यकारिणी दोनों का अपेक्षाकृत निम्न होना जिसके कारण इनमें उपस्थित दलों का भी निम्न होना।

(९) अनेक वर्षों तक राज्यसभ में एक ही दल का इतना अधिक प्रभुत्व होना कि अल्प दल रेडिकल दल की प्रवृत्तियों की ओर केवल सकेत करना अपना उद्देश्य समझते थे। रेडिकल दल ने भी अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं किया। अतः विरोधी दलों का विरोध सयत रहा।

(१०) राष्ट्र-प्रेम (Patriotism) की उग्र भावना जो कि स्विसवासियों को अपने स्थानीय अथवा व्यक्तिगत अथवा धार्मिक हितों के समक्ष राष्ट्रीय हित को प्राथमिकता देना सिखाती है तथा उनमें एकता व सुदृढता उत्पन्न कर दलबन्दी पर प्रहार करती है।"

५ हित-समूह

(Interest Groups)

अन्य देशों की भाँति स्विट्जरलैंड में भी राजनीतिक दलों के अतिरिक्त हित-समूह पाये जाते हैं। हित समूह देश की राजनीतिक प्रक्रिया के अंतरंग भाग बन गये हैं।¹ हित समूहों के उद्भव तथा विकास के कई कारण हैं। पहला कारण है देश की बहुदलीय व्यवस्था। यद्यपि विभिन्न राजनीतिक दलों में उद्देश्य तथा नीति के दृष्टिकोण से बहुत अंतर नहीं है, फिर भी राजनीतिज्ञों में मुख्य राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं पर परस्पर विचार-विभिन्नता पायी जाती है। फलतः वे हित-समूहों का निर्माण करते हैं जो विशेष विचारों तथा

1 'The chief rivals of the parties are the lobbies. These interest groups are consulted while legislation is being drafted. The parties are consulted during the parliamentary process. Though there is said to be a tendency to assimilate them to interests and to involve them too at the drafting process. However the distinction between interests and parties are not absolute'

हितो का प्रतिनिधित्व करते हैं। चूंकि देश में अनेक राजनीतिक दल हैं, इसलिये सभी हितसमूहों को आसानी से किसी न किसी राजनीतिक दल का बरदहस्त प्राप्त हो जाता है। अगर किसी हितसमूह को किसी बड़े राजनीतिक दल की छत्रछाया प्राप्त नहीं हो पाती है तो नये दल का ही निर्माण कर लिया जाता है, विशेषकर कंटनों में। दूसरा, हित समूहों के विकास के लिए ससदारमक पद्धति भी अनुकूल वातावरण तैयार करती है। स्विटजरलैण्ड में ससद-सदस्यों का वेतन या उनकी आय इतनी कम है कि वे पूरे रूप से राजनीति पर निर्भर नहीं कर सकते हैं। अतः उनका स्थान व्यापारिक तथा औद्योगिक सभों के वेतनभोगी अधिकारी ले लेते हैं। इसके अनिरीक्त स्विस मसदाता पेसेवर राजनीतिज्ञों को यो ही नापसन्द करते हैं। किसी व्यक्ति के लिए "सु" राजनीतिक पद की प्राप्ति उसके व्यावसायिक, खेतिहर और श्रमिक सभों तथा व्यक्तिगत जीवन में सफलता पर निर्भर करती है। तीसरा, विधायी प्रक्रिया (legislative process) के कई उपक्रमों पर हित-समूहों को भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है। सघीय परिपद नये कानून का निर्माण करते समय साधारणतः उन हित समूहों से परामश लेती है जिनपर उस कानून का प्रभाव पड़ता है। साविधान की धारा ३२ में सघीय परिपद तथा हित समूहों के बीच विचार-विमर्श की व्यवस्था की गयी है। ससदीय समितियाँ भी नये कानूनों का निर्माण करते समय हित समूहों के विचारों का ख्याल रखती हैं। चौथा, जनमत सग्रह की व्यवस्था ने भी हित समूहों को प्रोत्साहन दिया है। अगर विधानमंडल ऐसे कानून का निर्माण करता है जिसे कोई हित समूह नहीं चाहे तो वह हित-समूह जनमत सग्रह के लिए प्रयास करत है। संवैधानिक आरम्भण (Constitutional Initiative) से भी हित समूहों को प्रोत्साहन मिलता है। आरम्भण के अवसर पर हित समूहों को अपने लक्ष्य का प्रचार करने का सुनहला मौका मिलता है।

स्विटजरलैण्ड में चार प्रमुख हित समूह हैं —

(i) व्यापार एवं उद्योग स्विस सघ (The Swiss Union of Commerce and Industry) — इसे वोरोट (VORORT) के नाम से पुकारा जाता है। यह व्यापार तथा उद्योग के क्षेत्र में पाये जानेवाले हित-समूहों का सघ है, जैसे स्विस यंत्र निर्माता समिति और स्विस बाच चैम्बर।

(ii) स्विस कृषक सघ (The Swiss Peasants' Union) — यह कृषि तथा मांस उद्योग से सम्बन्धित हित-समूहों का सघ है, जैसे—गर्शवमी स्विट्जरलैण्ड शराब उद्योग सघ, स्विस मास्टर दूधर एसोसिएशन और स्विस ब्राउन कैटल रेश एसोसिएशन।

(iii) मजदूर संघों का स्विस फेडरेशन (The Swiss Federation of Trade Unions) — देश में पाये जानेवाले विभिन्न मजदूर सभों का यह समूह है जैसे रेलवे व मरगाई सघ, स्विस फेडरेशन ऑफ कट्टरेशन एण्ड गुड वकस।

(iv) कला एवं दस्तकार स्विस सघ (The Swiss Association of Arts and Crafts) — छोटे छोटे व्यापारिक सघ मिलजुलकर इसका निर्माण करते हैं।

चारों हित समूहों को सघीय सभा (Federal Assembly) में प्रतिनिधित्व प्राप्त रहता है। देश में अनेक छोटे छोटे हित समूह हैं जिनका देश की राजनीति तथा कानून निर्माण पर पर्याप्त प्रभाव पड़ता है। देश में हित समूहों की व्यवस्था को बहुत से लोग आलोचना करते हैं, लेकिन अधिक लोग उनके पक्ष में ही हैं। हित-समूहों के पक्ष में कहा जाता है कि राष्ट्रीय का निर्धारण उनके सहयोग के बिना नहीं हो सकता है तथा चूंकि प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के

अंतिम विधायी शक्ति जनता के हाथ में है, इसलिये स्विट्जरलैंड में हित-समूहा से अहित का कोई भय नहीं है।

सारांश

स्विट्जरलैंड में राजनीतिक दलों का महत्त्व नगण्य है।

१८४८ के सविधान के निर्माण के समय तीन दलों की नींव पड़ चुकी थी—ददारवादी दल रेडिकल दल तथा कैथोलिक अनुदार दल। ये दल आज भी वर्तमान हैं। इनके अतिरिक्त प्रमुख दल सामाजिक जनतन्त्रवादी दल तथा कृषक दल हैं।

दलों का संगठन ढीला-ढाला है। सामान्यतः प्रत्येक दल के तीन प्रमुख अंग हैं—डाइट, केन्द्रीय समिति तथा कार्यकारिणी समिति।

स्विस दल पद्धति की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—दलगत भावना का अभाव सविधानातिरिक्त विकास, दलों में पारस्परिक सहयोग की भावना दलों का आधार सकीर्णताएँ नहीं, दुर्बल संगठन, नेता का अभाव अल्पकालीन राजनीति तथा योग्यता के आधार पर निर्वाचन।

स्विस दलों की दुर्बल स्थिति के अनेक कारण हैं—देश का अल्पाकार, लघु जनसंख्या, चतुर, बुद्धिमान तथा जागरूक नागरिक, सामाजिक तथा आर्थिक विषमता का अभाव, जनश्रेणी परम्परा, बार-बार निर्वाचन की प्रणाली, सधोय सभा का अल्पकालीन अधिवेशन तथा राष्ट्रीय परिषद् का अप्रत्यक्ष निर्वाचन। स्विट्जरलैंड में अमेरिका की भाँति हित-समूहों को महत्त्वपूर्ण हित समूह प्रमुख हैं।

प्रश्न

- 1 Describe the party organisation in Switzerland, Why in Switzerland parties play a far inferior role to that of a party in England or the U S A ? (स्विट्जरलैंड में दल-संगठन का वर्णन कीजिए। स्विट्जरलैंड में इंग्लैंड या अमेरिका की अपेक्षा दलों का महत्त्व क्यों कम है ?)
- 2 Critically examine the characteristics of the Swiss party system (स्विस दल पद्धति की विशेषताओं की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।)
- 3 What is the position of political parties in Swiss democracy ? How does it differ from the position found in Britain and U S A ?

(Gwalior U 1965)

(स्विट्जरलैंड के जनतंत्र में राजनीतिक दलों का क्या स्थान है ? ब्रिटेन तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका में पायी जानेवाली स्थिति से यह किस प्रकार भिन्न है ?)

"The most daring and the most successful application of that faith that any sovereign nation has ever made"—Shotwell and others

"Swiss democracy is more truly democratic than the democracy in any other country in the world" —Bryce

६

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy)

- | | | |
|---|--|---|
| १ | प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ । | |
| २ | प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के चपकरण | —प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत संग्रह, आरम्भण । |
| ३ | स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संवैधानिक व्यवस्था | —प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत संग्रह, आरम्भण । |
| ४ | जनमत संग्रह और आरम्भण व्यवहार में | —प्रयोग । |
| ५ | खालीचन | —विरोधी विचार, जनमत संग्रह के गुण और |
| ६ | प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण — | दोष, आरम्भण के गुण और दोष, निष्कप ।
रिस्थितियों के अनुकूल, भौगोलिक स्थिति, नागरिकों के चरित्र, सामाजिक एवं आर्थिक सामानता, व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव, शासन की शुभता, स्थानीय स्वशासन । |

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विस शासन पद्धति की सर्वाधिक अनोखी विशेषता है । यह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सप्रभुता का प्रयोग है । शॉटवेल तथा अन्य लेखकों ने कहा है कि "एक विचार-धारा का सबसे साहसपूर्ण तथा सबसे सफल प्रयोग है।"¹ स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में प्राइस के प्रशंसापूर्ण शब्द भी उल्लेखनीय हैं—“प्रजातन्त्र का अध्ययन करने-वाले विद्यार्थियों के लिए स्विस व्यवस्था में इससे अधिक शिक्षाप्रद और कुछ नहीं है क्योंकि इसके द्वारा हम सर्वसाधारण के हृदयों के दर्शन करते हैं। सर्वसाधारण के

1 'The most daring and the most successful application of that
hat any sovereign nation has ever made —Shotwell and others

विचार और उनकी भावनाएँ हमें स्पष्ट दिखाई देती हैं न कि निर्वाचन संस्थाओं के माध्यम से।¹

१ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ

(Meaning of Direct Democracy)

शासन-संचालन में जनता किस रूप में भाग लेती है, इस दृष्टि से प्रजातन्त्र के दो प्रकार हैं—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy) तथा अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Indirect or Representative Democracy)। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ है, जनता स्वयं विधियों का निर्माण तथा नीतियों का निर्धारण करे, वह अपनी प्रभुसत्ता का प्रयोग प्रत्यक्ष रूप से करे, निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से नहीं। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पद्धति प्राचीन-काल में भारत, चीन, यूनान और रोम में प्रचलित थी। लेकिन आजकल देश की आबादी तथा आकार की विशालता, उसके कार्यों में वृद्धि तथा आर्थिक, राजनीतिक और नागरिक समस्याओं की जटिलता के कारण यह असम्भव हो गया है कि पूरी जनता स्वयं कानून बनावे या देश का शासन करे। अर्थात् आधुनिक काल में प्रत्यक्ष या विशुद्ध प्रजातन्त्र व्यावहारिक नहीं रह गया है। अतः आज विश्व के प्रायः सभी देशों में अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र की पद्धति को अपनाया गया है। इसके अतिरिक्त जनता अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करती है, अपितु उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि विधियों का निर्माण करते तथा शासन-संचालन करते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में अप्रत्यक्ष तथा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सम्मेलन किया गया है। पाच कैंटो के अतिरिक्त, जहाँ विशुद्ध प्रजातन्त्र-पद्धति को अपनाया गया है, छह कैंटो में प्रतिनिध्यात्मक पद्धति के साथ साथ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कतिपय उपकरणों का भी प्रयोग किया जाता है। ये उपकरण जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरम्भण (Initiative) हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों का प्रचलन है।

२ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण

(Methods of Direct Democracy)

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के निम्नांकित साधन प्रचलित हैं —

(१) प्रारम्भिक सभाएँ (Primary Assemblies),

(२) जनमत संग्रह (Referendum) और

(३) आरम्भण (Initiative)।²

यहाँ हम प्रत्येक का अर्थ अलग अलग समझाएँगे।

1 "Nothing in Swiss arrangement is more instructive to the student of democracy for it opens a window into the soul of the multitude. Their thoughts and the feelings are seen directly, not refracted through the medium of elected bodies" —Bryce

2 "Reduced to its lowest terms the referendum is a device whereby the electorate may veto an act which a legislative body has already passed. Essentially the initiative is a device whereby the electorate may enact legislation against the will of the legislature. The referendum has been compared to a shield which the people wards off undesirable legislation, the initiative to a sword with which it cuts the way for the enactment of its own ideas into law. In its effects the former is a bit on the mouth, the latter a spur in the flanks of the legislative steed" —Brooks

प्रारम्भिक सभाओं (Primary Assemblies) का अर्थ है कि निर्धारित समय पर देश के सभी व्यवस्था नागरिक एक स्थान पर एकत्र होकर विधियों या (१) प्रारम्भिक सभाएँ। निर्माण तथा नीतियों या निर्धारण करेंगे। यहाँ नागरिक अपनी प्रभुसत्ता का प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग करते हैं। यह प्रजातंत्र का विद्युद्धतम तथा सबसे प्राचीन रूप है।

जनमत संग्रह (Referendum) का शाब्दिक अर्थ है, 'आवश्यक सम्मति मांगी जाय' (Must be referred)। इसका साधारण अर्थ यह है कि विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियम अथवा प्रस्तावित विधि पर जनता का मत लिया जाय। यदि लोक- (२) जनमत संग्रह। निर्माण पक्ष में हो तो विधि पारित समझी जाती है और यदि विपक्ष में हो तो अस्वीकृत। इस प्रकार जनमत संग्रह एक ऐसी व्यवस्था है जिससे जनता के हाथों में विधानसभालिका द्वारा निर्मित विधियों पर विरोधाधिकार (Power of Veto) आ जाता है। जनता के हाथ में यह एक ऋकारात्मक (Negative) अर्थ है। यह प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में ढाल (shield) का काम करता है जिसके द्वारा जनता अवाञ्छनीय कानूनों को दूर कर सकती है। थोड़े में, 'यह विधानपालिका के वृत्तियों का शोधक' (Corrective to the Commission*) है।

जनमत-संग्रह के दो प्रकार हैं —

(क) अनिवार्य (Compulsory)।

(ख) वैकल्पिक (Optional)।

अनिवार्य जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित विधेयक पर अनिवार्य रूप से जनता की राय ली जाय। अर्थात्, बिना जनमत संग्रह के विधेयक कानून नहीं बन सकता। वैकल्पिक जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक पर एक निश्चित समय के भीतर जनता के कम-से कम एक निर्दिष्ट दायें मांग किये जाने पर ही जनमत-संग्रह किया जायगा अथवा नहीं। यदि निर्धारित समय के भीतर लोक निर्णय की मांग न की जाय तो बिना लोक निर्णय के ही पारित विधेयक कानून बन जाता है।

आरम्भण (Initiative) का अर्थ है जनता का विधि निर्माण के हेतु प्रस्ताव पुन स्थापित (initiate) करने का अधिकार। यदि विधान मण्डल किसी विषय को उपेक्षा कर रहा है और जाता चाहती है कि उस पर कानून बनाया जाय तो वह स्वयं विधेयक (३) आरम्भण। प्रेषित कर सकती है। यदि विधेयक संसदाधारण द्वारा स्वीकृत हो जाता है तो वह कानून का रूप ले लेता है। इस प्रकार आरम्भण के द्वारा विधानमण्डल की अनिच्छा के बावजूद जनता विधि निर्माण के सम्बन्ध में कामवाही कर सकती है। आरम्भण नागरिकों को विधि निर्माण में सकाशरत्मक (Positive) अधिकार प्रदान करता है। यह एक सकार (Sole) है जिसके द्वारा जनमत अपनी इच्छा अथवा विचारों का कानून बनाने में सक्षम मांग साफ करती है। यह विधानपालिका की भ्रष्टों का शोधक (Corrective to the commissions) है।

आरम्भण के दो प्रकार हैं —

(क) सविन्यासित (Formulated)।

(ख) अविन्यासित (Unformulated)।

जब जनता स्वयं विधेयक का प्रारम्भ तैयार कर उसे विधानमण्डल के विचारार्थ प्रेषित करे तब उसे सविन्यासित आरम्भण कहा जाता है। ऐतिहासिक प्राचीन पत्र पर केवल विधेयक के लिए सं०-७

कुछ सिद्धांतों का वर्णन रहे तो अव्याप्तित आरम्भण कहा जाता है। इसी स्थिति में पहले प्रस्तावित सिद्धांत पर लोक-निर्णय को जाना जाता है और उसकी स्वीकृति मिलने पर ही उन सिद्धांतों पर आधारित विधेयक का प्रारूप तैयार किया जाता है।

३ स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संवैधानिक व्यवस्था (Constitutional Provisions of Direct Democracy in Switzerland)

यहाँ हम स्विट्जरलैंड में प्रचलित प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के तीनों उपकरणों—प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत संग्रह एवं आरम्भण—की संवैधानिक स्थिति की व्याख्या करेंगे।

(क) प्रारम्भिक सभाएँ (Primary Assemblies)

जैसा कि हम पहले ही एक अध्याय में देख चुके हैं, प्रारम्भिक सभाओं की व्यवस्था अभी भी स्विट्जरलैंड के चार अर्द्धकैन्टनों और एक पूर्ण कैन्टन में प्रचलित है। इन जनसभाओं को लंड्सजीमाइण्ड (Landsgemeinde) कहते हैं। प्रति वर्ष कैन्टन के सभी वयस्क पुरुष नागरिक एक खुले मैदान में एकत्र होकर संविधान में संशोधन, सामान्य विधियों का निर्धारण, करारोपण करण की समस्याएँ, साधजनिक सम्पत्ति का निपटारा, मताधिकार, नये पदों की सृष्टि, कायपालिका तथा न्यायपालिका के अधिकारियों का निर्वाचन आदि कार्यों को पूरा करते हैं। यद्यपि यह प्रजातन्त्र का विद्युद्धतम रूप है, लेकिन देश की जनसंख्या तथा आकार की वृद्धि एवं शासन की जटिलताओं के कारण यह आधुनिक काल में अव्यावहारिक हो गया है। धीरे धीरे इसका ह्रास हो रहा है।

(ख) जनमत-संग्रह (Referendum)

स्विट्जरलैंड में जनमत-संग्रह के व्यवधान का अध्ययन हम अलग-अलग सघीय संविधान और कैन्टनों के संविधान में करेंगे। सघीय संविधान में जनमत संग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है —

(i) सघीय संविधान (Federal Constitution) में संशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर जनमत संग्रह अनिवार्य (Compulsory) है। लोक निर्णय की सघीय संविधान में स्वीकृति के बिना कोई भी संवैधानिक संशोधन प्रभावी नहीं हो सकता।

(ii) सघीय सभा द्वारा पारित साधारण कानूनों पर वैकल्पिक जनमत संग्रह (Optional referendum) की व्यवस्था है।

(iii) सर्व-व्यापक प्रस्तावों (Universally binding referetes) पर भी वैकल्पिक (optional) जनमत-संग्रह की व्यवस्था है। सघीय सभा द्वारा इन्हें आवश्यक (urgent) घोषित कर देने पर १९४९ ई० से पूर्व इन पर जनमत संग्रह नहीं हो सकता था। आजकल इस-पर जनमत संग्रह हो सकता है। लोक निर्णय द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने के बावजूद भी ऐसे प्रस्ताव एक वर्ष तक लागू रह सकते हैं।

(iv) विदेशों से की गयी ऐसी सधियों पर जिनकी अवधि अनिश्चित या १५ वर्ष से अधिक हो, वैकल्पिक (optional) जनमत-संग्रह हो सकता है।

यहाँ यह स्मरणीय है कि वैकल्पिक जनमत-संग्रह की प्रत्येक स्थिति में जनमत-संग्रह की माँग विधेयक, प्रस्ताव या संधि के वजह से प्रकाशित होने के ६० दिनों के अन्दर ३०,००० मत-दाता नागरिक अथवा ८ कैंटनों द्वारा होनी चाहिए। लेकिन व्यवहारतः कैंटनों ने अपने अधिकार का प्रयोग कभी नहीं किया है, जनमत संग्रह की माँग सदा नेता द्वारा ही हुई है।

(v) सघीय वित्त व्यवस्था, १५ वर्ष से कम अवधि वाली विदेशों से की गयी संधियों तथा सघीय सभा के ऐसे प्रस्तावों (arretes) पर, जो सर्वव्यापक न हों, सघीय सभा का निणय ही अंतिम होता है। इन पर जनमत संग्रह नहीं हो सकता है।

कैंटनों में जनमत-संग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है —

(i) प्रत्येक प्रतिनिधि कैंटन में **संवैधानिक संशोधन** के लिए अनिवार्य जनमत संग्रह (Compulsory referendum) की व्यवस्था है।

(ii) साधारण कानूनों के सम्बन्ध में कैंटनों में अनिवार्य कैंटनों में जनमत संग्रह जनमत संग्रह और कुछ में वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है। १० कैंटनों और १ अर्द्ध-कैंटन में अनिवार्य तथा ८ कैंटनों और १ अर्द्ध-कैंटन में वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है।

(iii) शेष १ कैंटन तथा ४ अर्द्ध-कैंटनों में जहाँ **लैंड्सजीमाइण्ड** (Landsgemeinde) की व्यवस्था है, जनमत संग्रह का कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

(iv) वित्तीय मामलों में कुछ कैंटनों में जनमत संग्रह की व्यवस्था है, कुछ में अनिवार्य और कुछ में वैकल्पिक। १६ कैंटनों में वित्तीय प्रस्तावों पर अनिवार्य जनमत संग्रह तथा ५ कैंटनों में वैकल्पिक जनमत-संग्रह की व्यवस्था है, यदि व्यय-प्रस्ताव की धनराशि एक निर्धारित सीमा से अधिक हो। प्रत्येक कैंटन में यह सीमा भिन्न भिन्न है।

(ग) आरम्भण

(Initiative)

संघीय शासन व्यवस्था के अंतर्गत केवल संविधान के संशोधन अथवा पुनर्निरीक्षण के सम्बन्ध में आरम्भण की व्यवस्था की गयी है, साधारण कानूनों के सम्बन्ध में नहीं। अर्थात्, नागरिकों की सिर्फ संविधान में संशोधन करने की माँग करने का अधिकार सघीय संविधान में है। साधारण विषयों पर कानून बनाये जाने की माँग करने का उन्हें कोई अधिकार नहीं। यहाँ यह विशेष स्मरणीय है कि संशोधन के लिए आवेदन पत्र पर कम से-कम ५०,००० नागरिक मतदाताओं के हस्ताक्षर हों जिनका संग्रह ६ मास के अंतरकाल में किया गया हो। आवेदन दो उद्देश्यों से किया जाता है, (१) आंशिक संशोधन (Partial Revision) के लिए तथा (२) पूर्ण संशोधन या पुनर्निरीक्षण (Total Revision) के लिए।

(१) आंशिक संशोधन (Partial Revision) — (क) यदि आरम्भण अविचारित हो, अर्थात् आवेदन पत्र सूत्र रूप में न होकर साधारण शब्दों में हो तो —

(i) सघीय विधान मण्डल द्वारा स्वीकृत होने पर उसका विधेयक तैयार होगा और उस विधेयक को सर्वसाधारण और कैंटनों की स्वीकृति (Ratification) मिलने के बाद क्रियान्वित किया जायगा।

(ii) यदि सभ्य विधानमण्डल सशोधन प्रस्ताव के विपक्ष में हो तो वह सशोधन प्रस्ताव को सर्वसाधारण के निणय के लिए भेज देगा। यहाँ पर क नो के मत जानने की आवश्यकता नहीं होगी। यदि अधिकांश मत सशोधन के पक्ष में हों तो सभ्य विधान मण्डल प्रस्ताव के अगुआ विधेयक तैयार करेगा और उसे सवसाधारण तथा कैंटन के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगा।

(स) यदि आरम्भण सविन्यासित हो अर्थात् सशोधन प्रस्ताव किसी विधेयक के रूप में हो तो —

(1) सभ्य विधानमण्डल, पक्ष में होने पर, उस विधेयक को सर्वसाधारण तथा कैंटनों के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगा।

(ii) सभ्य विधानमण्डल विपक्ष में होने पर दो गस्ने अपना सकता है। वह जनता से सिफारिश कर सकता है कि प्रस्तावित सशोधन अस्वीकृत कर दिया जाय अथवा जनता द्वारा प्रस्तावित आरूप के साथ एक अपने द्वारा बनाया आरूप भी जनमत-संग्रह के लिए रख सकता है। सशोधन प्रस्ताव को जनमत संग्रह में जनता तथा कैंटनों दोनों के बहुमत का समर्थन आवश्यक है।

(२) पूर्ण सशोधन या पुनर्निरीक्षण (Total Revision)—यदि जनता ने आरम्भण द्वारा सविधान के पुनर्निरीक्षण की माग हो या यदि पुनर्निरीक्षण के प्रस्ताव का आरम्भण किसी एक सदन ने किया हो, परंतु दूसरा सदन उससे सहमत न हो तो इन दोनों दशाओं में निम्नलिखित प्रक्रिया को अपनाया जायगा —

(1) प्रस्तावित सशोधन सर्वसाधारण के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जायगा कि सशोधन की आवश्यकता है अथवा नहीं।

(ii) सवसाधारण द्वारा स्वीकृत होने पर सभ्य विधानमण्डल का पुनर्निर्वाचन होगा। यहाँ कैंटनों के बहुमत की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होगी।

(iii) पुनर्निर्वाचन के पश्चात् सभ्य विधानमण्डल के दोनों सदन उक्त प्रस्तावित सशोधन पर विचार करेंगे और उनके बहुमत द्वारा पारित होने पर वह सशोधन-प्रस्ताव सर्वसाधारण तथा कैंटनों के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जायगा और लोक निणय के पक्ष में होने पर सशोधन प्रस्ताव त्रियामारी होगा।

कैंटनों की शासन व्यवस्था में सवधानिक आरम्भण तथा विधायी आरम्भण दोनों की व्यवस्था है —

(1) जनता एक निश्चित जनसंख्या के हस्ताक्षर के साथ कंटन के क्षेत्राधिकार के अधीन विषय पर ध्यान बनाने की माग कर सकती है। आवश्यक आवेदक कैंटनों की आरम्भण प्रस्तावों की सख्या भिन्न कंटनों में भिन्न है।

की व्यवस्था। (ii) सभ्य सविधान की धारा ६ द्वारा यह व्यवस्था अनिवाय कर दी गयी है कि आधे से अधिक नागरिक किसी समय कंटनों के सविधान में सशोधन की माग कर सके। लेकिन कैंटनों में जो व्यवस्था की गयी है, उसके अनुसार आधे से कम नागरिकों के हस्ताक्षर की ही आवश्यकता है।

४ जनमत-संग्रह और आरम्भण व्यवहार में

(Referendum and Initiative in Practice)

१८४८ ई० से १९५२ ई० तक १०४ बार सवधानिक सशोधन के सम्बन्ध में मतदान हुए। इनमें सभ्य समा द्वारा प्रस्तावित ६१ प्रस्तावों पर अनिवाय जनमत संग्रह हुआ जिनमें ४३

प्रस्तावों को जनता ने स्वीकृत किया और १८ वीं अस्वीकृत। शेष ४३ प्रस्ताव प्रयोग। (१८६१ ई० के बाद) जनता द्वारा आरम्भ किये गये जिनमें १० स्वीकृत किये गये और ३३ अस्वीकृत। दो बार सविधान के पूर्ण सशोधन के प्रस्ताव आये। १८८० ई० में और १९३५ ई० में, परन्तु दोनों बार प्रस्ताव अस्वीकृत हो गये। १८७४ ई० से १९५४ ई० तक स्विस् सभा ने ५०० से अधिक कानून निर्माण किये जिनमें केवल ६३ विधियों पर जनमत संग्रह की मांग की गयी। इनमें २३ विधियों लोक निर्माण द्वारा स्वीकृत कर दी गयीं और ४० विधियाँ अस्वीकृत। जनमत संग्रह के लिए ८ कटना अथवा ३० ००० टागरिकों की मांग की व्यवस्था है, लेकिन ८ कटनों की व्यवस्था का भी प्रयोग नहीं किया गया। १९२१ ई० में सधियों पर जनमत-संग्रह की व्यवस्था की गयी, लेकिन अभी तक इसका एक बार प्रयोग किया गया है—१९२३ ई० में फ्रांस से की गयी सधि पर, जिसे जनता ने अस्वीकार कर दिया। ब्राइस के अनुसार जनमत संग्रह में मतदाताओं की संख्या कम से कम ३७ प्रतिशत और अधिक से अधिक (१९२२ ई० के कर सम्बन्धी और १९३५ ई० के मकटकालीन आरम्भणों को छोड़कर) ७४ प्रतिशत तथा औसत ५५ प्रतिशत है।

जनमत संग्रह तथा आरम्भण के प्रयोग की उपयुक्त व्याख्या से निम्नलिखित निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं —

(i) स्विस् जनता ने प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के साधनों का प्रयोग समयानुवूल सविधान में परिवर्तन के लिए पर्याप्त मात्रा में किया है तथा इनका प्रयोग निरंतर बढ़ता निष्कर्ष। हो जा रहा है।

(ii) आरम्भण प्रयोग स्विस् जनता ने खुलकर किया है, लेकिन उनमें से अधिकांश को उसने अस्वीकृत कर दिया है।

(iii) ऐसा कभी न हुआ कि शक्ति अल्पसंख्यकों ने बहुसंख्यकों की इच्छा को पराजित किया है।

(iv) पर्याप्त मात्रा में प्रयोग के बावजूद स्विस् जनता लोकप्रिय आरम्भण (Popular initiatives) के बारे में काफी सजग (Conscious) तथा दोषदर्शी (Critical), रही है।

(v) मूलर के शब्दों में, 'निर्वाचकगण ने अधिकतर कानूनों का विधानमण्डल की अपेक्षा अधिक दृढ़ता से विरोध किया है।'

(vi) लोकप्रिय आरम्भण की अपेक्षा विधानमण्डल के प्रस्तावों को जनता ने कम अस्वीकृत किया।

(vii) १९२३ ई० की फ्रांस से सधि को अस्वीकृत कर स्विस् जनता ने दिखला दिया कि वे प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के साधनों के प्रयोग में क्रिन्ने चतुर, जावधान देश भक्त तथा राष्ट्रवादी हैं।

(viii) स्विस् जनता ने अपरिपक्व तथा अशोधपूर्ण लोकप्रिय आरम्भण को अस्वीकृत कर दिया है। लेकिन अब उसी विषय से सम्बन्धित विधेयक सभाय परिपक्व द्वारा तैयार किया गया है तो जनता ने उसे अस्वीकृत कर लिया है।

(ix) यदि किसी आरम्भण या जनमत संग्रह प्रस्ताव की भाग बहुत अतिवृत्त सध्या में नागरिकों ने की है तो इससे यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता कि जनता उसे स्वीकार कर ही लगी। बहुत-से आरम्भण जिसे बहुत कम हस्ताक्षर प्राप्त थे, स्वीकार किये गये और बहुत से आरम्भण, जिसे बहुत हस्ताक्षर प्राप्त थे, अस्वीकृत कर दिये गये।

५. आलोचना

(Criticism)

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के व्यावहारिक विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि स्विस जनता ने आरम्भण जनमत संग्रह का प्रयोग बड़ी सावधानी, सकुशलता तथा सायत भाव से किया है। तात्पर्य यह है कि स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को पर्याप्त सफलता मिली है। फिर भी इसके बारे में अनेकों परस्पर विरोधी विचार प्रकट किये गये विरोधी विचार हैं। लॉवेल (Lowell) के विचार में स्विट्जरलैंड में आरम्भण पद्धति असफल रही है। तथा जनमत संग्रह को वास्तविक दण्ड या अचूक सूचक (Infallible index) नहीं कहा जा सकता। ह्यूज (Hughes) के अनुसार जनमत संग्रह का विधान निर्माण काय पर अनुदार प्रभाव होता है तथा यह के द्रीय अधिकारियों एवं कल्याणकारी राज्य के विरुद्ध स्थानीयतावाद (Localism) तथा व्यक्तिवाद को प्रोत्साहन देता है। सर हेनरी मेन (Sir Henry Maine) जनमत संग्रह को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक कार्य में बाधक मानते थे। फाइनर (Finer) ने भी जनमत संग्रह और आरम्भण के व्यावहारिक प्रयोग से यह निष्कर्ष निकाला कि स्विस जनता अनुदार तथा रुढ़िवादी है। इन विरोधी विचारों के बावजूद ब्राइस, फाइनर, लॉवेल, ह्यूज, बोन्जर आदि लेखकों ने जनमत संग्रह तथा आरम्भण में अनेक गुण तथा लाभ पाया है। इनका विचार है कि इनके लाभ तथा गुण इनके दोषों एवं अवगुणों से कहीं अधिक हैं। दोनों साधनों के गुण और दोषों पर अलग-अलग विचार करने से स्थिति अधिक स्पष्ट होगी।

(क) जनमत-संग्रह के गुण और दोष

(Merits and Demerits of Referendum)

गुण (Merits)

(१) बोन्जर ने जनमत को राजनीतिक स्थिति जानने का सर्वश्रेष्ठ बरोमीटर कहा है।^१ इसके द्वारा सर्वसाधारण की वास्तविक इच्छा का पता चलता है।

(२) विधान-सभा सदैव जन इच्छा के अनुकूल नियम नहीं करती। अतः लोक-निर्णय अपनी इच्छा को लागू करने के लिए जनता के हाथ में एक आवश्यक अस्त्र है। लोकप्रिय प्रशुसता का सिद्धांत प्रत्यक्ष व्यवस्थापन में ही मूर्त स्वरूप धारण करता है।

(३) जनमत-संग्रह द्वारा राजनीतिक दलों की आवश्यकता और महत्त्व कम हो जाता है और इससे दलीय भावना (Partisan Spirit) की प्रवृत्ति भंग हो जाती है।

(४) ह्यूज के शब्दों में जनमत संग्रह के कारण देश के शासन में किसी राजनीतिक दल विशेष का विरस्थायी प्रभुत्व नहीं जमने पाता। साथ ही, बहुमत दल की राजनीतिक उच्छलता भी बहुत हद तक दबी रहती है। वह अल्पमत दल के विचारों की अवहेलना नहीं कर सकता।

(५) प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र में विधान सभा पर प्रतिबंध आवश्यक है। अमेरिका में निषेधाधिकार (Veto power) के द्वारा कार्यकारिणी विधान सभा को नियंत्रित करते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में ऐसी बात नहीं है, न तो सघीय सभा के दोनों सदन ही एक-दूसरे को सतुलित करते हैं। अतः स्विट्जरलैंड में विधान सभा को प्रतिबंध करने के लिए जनता का निषेधाधिकार (Popular Veto) आवश्यक है।

1 Referendum is an excellent barometer of the political atmosphere

(६) प्रजातन्त्र में एक ऐसी सर्वोच्च सत्ता आवश्यक है जिसे सावजनिक प्रश्नों पर अन्तिम निणय देने का अधिकार हो। प्रजातन्त्र में सत्ता की अधिकारिणी जनता है। स्विस शासन व्यवस्था इस सिद्धांत की व्यावहारिक परिणति का सफल प्रयोग है।¹

(७) जनमत-संग्रह की व्यवस्था शासकों तथा नागरिकों के बीच निकटतम सम्पर्क एवं घनिष्ठतम तथा मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करती है।

(८) जनमत-संग्रह राजनीतिक शिक्षा का साधन है। इससे नागरिकों में नागरिक जागरूकता, एकता, देश प्रेम तथा उत्तरदायित्व की भावनाओं का उदय होता है। नागरिक अपने को देश का विधायक समझते हैं। अतः विधि की क्रियाशक्ति में सहायता देना वे अपना नैतिक कर्तव्य समझते हैं।

(९) जनमत संग्रह का एक प्रत्यक्ष लाभ है। विधान सभा द्वारा पारित विधियाँ स्वाधगत, दलगत अथवा धगगत हो सकती हैं। लोक निणय ऐसी विधियों का खण्डन करके विधि निर्माण काय को शुद्ध और स्वच्छ बनाने में सहायक होता है।

(१०) जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण विधान सभा सदा सतक एवं सावधान रहती है। वह कानूनों के प्रारूप को सरल, सक्षिप्त तथा स्पष्ट भाषा में तैयार करती है तथा कानूनों को अधिकाधिक सावजनिक इच्छा के अनुकूल निर्मित करने का प्रयत्न करती है।

दोष (Dements)

(१) जनमत संग्रह के कारण विधानमण्डल की प्रतिष्ठा घट जाती है। उसके द्वारा पारित विधेयक कभी-कभी जनता द्वारा रद्द कर दिया जाता है। मुक्ति जनता की दृष्टि में उसका सम्मान गिर जाता है। विधान सभा की कर्तव्यनिष्ठा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। प्रतिनिधिगण अपने विधायी कर्तव्यों के प्रति उदासीन हो जाते हैं, वे विधि निर्माण में कम रुचि लेने लगते हैं तथा स्नापरवाही दिखाते हैं। जनमत संग्रह के भय के कारण विधान सभा की अनिच्छा के बावजूद अनेक कानूनों का निर्माण करना पड़ता है तथा उचित समझने पर भी वह अनेक विधियों का निर्माण नहीं कर पाती है। निष्कपत विधान सभा की प्रतिष्ठा घट जाती है, उत्तरदायित्व की भावना जाती रहती है तथा ड्यूट्स के शब्दों में वह सिर्फ "परामर्शदात्री सस्था" बन जाती है।²

(२) जनमत संग्रह में अन्तिम उत्तरदायित्व ऐसे लोगमत के ऊपर छोड़ दिया जाता है जो गुमनाम अस्थायी तथा श्रमूक्त है। इस प्रकार वास्तविक उत्तरदायित्व का लोप हो जाता है।

(३) आधुनिक काल में विधि निर्माण एक जटिल तथा उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य हो गया है जिसे समझने के लिए विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता है। लेकिन यह ज्ञान और अनुभव सामान्य जनता में उपलब्ध होना असम्भव है। चल्टी वा कहना था कि "याण्डिज्य साहित्य पर मतदान के पूर्व एक चरवाह के हाथ में यह सहिता हो, यह फलपनातीत प्रतीत होता है।"³ उसने स्पष्ट शब्दों में कहा कि विधान का काय करने में अयोग्य है।⁴

1 'There must somewhere in every government be a power which can say the last word, can declare legislation for which there is no appeal. In a democracy it is only the people who can put an end to the controversy.' —Bryce

2 'If you introduce the referendum parliament becomes a merely consultative body.' —M. Dubbs

3 'Imagine, cowherd or a stable boy with the commercial code in his hand going to vote for or against it.'

4 'The people will be found incapable of filling the function of legislator.'

(४) जनमत संग्रह द्वारा नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा देने का एक निरर्थक आदर्शवाद है। स्विट्जरलैंड ने जनमत संग्रह के पति नागरिकों की उदासीनता तथा लापरवाही इसका प्रमाण है।

(५) जनमत संग्रह का एक दोष यह है कि उसमें कोई विधेयक या तो स्वीकार किया जाता है या रद्द। संशोधन के लिए उसमें कोई स्थान नहीं है।

(६) जाक निणय के परिणाम को सदैव ही वास्तविक जनमत की अभिव्यक्ति मानना भूल होगा। प्रायः यह देखा जाता है कि जनमत संग्रह में बहुत कम लोग मतदान करते हैं तथा विरोध-ग्रह अधिक संख्या में मतदान में भाग लेते हैं जबकि समयकण उतनी संख्या में नहीं। इसके अतिरिक्त जनमत संग्रह में जनता के ज्ञान का पूरा लाभ उठाया जाता है, उसका मनोभावना तथा रोष को झटकाया जाता है, धनेत्र प्रलोभनों से फुसलाया जाता है तथा अनेक बातों से विचलित किया जाता है। इन परिस्थितियों में सच्चे लोक नियाय को पाना असम्भव है।

(७) फ्राइजर ने 'चुनाव सम्बन्धी थकावट' (electoral fatigue) की चर्चा की है। बार-बार मतदान में भाग लेने से जनता की मतदान से थकति हो जाती है और वह जनमत संग्रह में कम भाग लेने लगती है। यहाँ तक कि अविद्यमान मतदान वाली मत पत्र (blank-ballot) आदि की व्यवस्था से भी इस कमी को समुचित रूप से दूर नहीं किया जा सकता है।

(८) जब जनमत संग्रह में किसी विधेयक के पक्ष में मत उसके विपक्ष में आये मतों से कुछ ही अधिक होते हैं तो विधेयक को वह आदर तथा सम्मान प्राप्त नहीं होता जो होना चाहिए। विरोधी नागरिक उससे असंतुष्ट रहते हैं तथा उसे विरोधियों का आदेश मानते हैं। लेकिन जब विधान-सभा में कोई कानून बनता है तो जाता यह कभी नहीं सोचती कि उसके पक्ष में कितने मत थे और विपक्ष में कितने।

(९) ब्राइस का कहना है कि 'जनमत संग्रह में विरुद्ध सबसे सुगम किन्तु सबसे सदिग्ध तर्क यह है कि इनके द्वारा राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक उन्नति को व्याघात पहुँचता है।' सर हेनरी मेन ने भी इस तक का समर्थन किया है। निस्सन्देह स्विस जनता की अत्यधिक सावधानी तथा राग-द्वेष की भावना ने सामाजिक तथा आर्थिक मुद्दों की प्रगति में बाधा पहुँचायी है। लेकिन इसमें स्विट्जरलैंड को कोई विशेष हानि नहीं हुई है।

(१०) ह्यूज के विचार में जनमत संग्रह का एक दुष्परिणाम यह होता है कि विधान सभा की अपेक्षा सघीय परिषद अर्थात् कानूनारिणी अधिक शक्तिशाली एवं महत्त्वपूर्ण बन जाती है। आलोचना से बचने के लिए सघीय सभा सघीय परिषद को विधि-निर्माण काय सौंप देती है, सघीय परिषद के समादेशों (arretes) पर जनमत संग्रह की माँग नहीं की जा सकती तथा राष्ट्रकाल में कानूनारिणी की विधि निर्माण शक्ति बढ़ जाती है।

(११) अंत में, यह कहा जाता है कि प्रत्यक्ष व्यवस्थापन से देश रणनीति के दोष कम नहीं होते, बल्कि ० लंदी जनमत-संग्रह के कारण राजनीतिक दल अधिक क्रियाशील हो जाते हैं राजनीतिक प्रतियोगिता अधिक तीव्र हो जाती है तथा दलगत भावना अधिक बढ़ जाती है। लेकिन, यह तक स्विस शासन व्यवस्था के लिए अधिक सत्य नहीं है।

(ख) आरम्भण के गुण और दोष

(Merits and Demerits of

आरम्भण के पक्ष और विपक्ष में ही साधारणतः संग्रह पर लागू होने हैं। लेकिन ने आरम्भण-पद्धति

पक्ष म क्रम से कम इतना तो अवश्य कहा जा सकता है कि जनता के हाथ में यह सबसे बड़ा सकारात्मक (Positive) अस्त्र है । यहाँ हम इसके गुणों और दोषों को सूचीबद्ध करेंगे ।

गुण (Merits)

(१) आरम्भण से सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह प्रतिनिधिमूलक रास्पागो को सावजनिक सप्रभुता से निकटतम ला देती है । इससे द्वारा जनता विधान-सभा को उन आवश्यक विधियों को पारित करने के लिए विवश करती है, जिनकी वह अपेक्षा कर रही हो । सप पूछा जाय तो आरम्भण विधान-सभा की भूलों का उपचार है, यह विधान-मंडल का जनहित के प्रति उदासीनता या विराम का उपचार है । इसके अतिरिक्त, कभी कभी जनता आरम्भण द्वारा उत्कृष्ट योजनाएँ प्रस्तुत करती है ।

(२) आरम्भण के कारण विधानमंडल निरंतर अपने कर्तव्य के प्रति विशेष रूप से सजग रहता है तथा यथाराभव इस बात का प्रयत्न करता है कि जन इच्छा के अनुकूल कानून का निर्माण हो, ताकि जनता को आरम्भण के प्रयोग का आवश्यकता न पड़े ।

(३) आरम्भण किसी एक दल के दीघदालीन तथा अनुचित प्रभुत्व का खण्डन करता है । समय समय पर दल-विशेष को प्रभुता को चुनौती देकर उसके प्रभाव को ठेस पहुँचाया जाता है ।

दोष (Demerits)

(१) ह्यूबर ने कहा है कि आरम्भण जन सहयोग प्राप्त करने का अधिक लाभदायक साधन नहीं सिद्ध हुआ है । १८७४ ई० से अभी तक केवल ४३ सशोधन प्रस्ताव आरम्भण द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं जिनमें केवल १० स्वीकृत किये गये हैं ।

(२) आरम्भण विरुद्ध एक तर्क यह दिया जाता है कि उसके द्वारा जो सशोधन अथवा विधियाँ निमित्त होगी, वे दोषपूर्ण, असम्बद्ध तथा अस्पष्ट होंगी । इसका कारण यह है कि जाता में विधेयक का प्राल्प तैयार करने के लिए कायपालिका या विधानपालिका के असदृश विशेष ज्ञान एवं अनुभव का अभाव रहता है । जनता प्रशासन की व्यावहारिक समस्याओं एवं कठिनाइयों से पूर्ण परिचित नहीं रहता है । उससे द्वारा प्रस्तुत विधेयक प्रायः वैदेशिक नीति तथा शासन की गति विधि में बाधक सिद्ध होता है तथा उसमें अज्ञानजन्य पैदा करता है । इसके अतिरिक्त, वक्त मान बाल में सर्वधार्मिक विकास की गति विधि कार्यकारिणी में विधि निर्माण शक्ति का हस्तांतरण कर रही है । यहाँ तक कि आज विधानमंडल को विधि-निर्माण काय के अयोग्य समझा जा रहा है अज्ञान एवं अवोध जन समूह की बात दूर रही ।

(३) आरम्भण पद्धति अनुत्तरदायी दम्भियों (Demagogues) को गद्दी राजनीति का खेल खेलने के लिए प्रोत्साहित करती है । दम्भियों को जनता को भ्रष्टाने तथा गलत रास्ता बतलाने का भी अवसर मिलता है । फोर्दार ने भी कहा है कि "मानव स्वभाव की निम्नतम भावना को उमाड़कर दम्भी या सगठित अल्प समुदाय विजय प्राप्त कर लेते हैं ।"¹

(४) ऐसा देखा जाता है कि आरम्भण-प्रस्ताव पर हस्ताक्षर प्राप्त करने के लिए जनता पर दबाव डाला जाता है । चालाक राजनीतिज्ञों को जनता की भावुशता तथा अज्ञानता से लाभ उठाने का अवसर मिलता है ।

(५) आरम्भण का प्रयोग विरोधी पक्ष द्वारा सरकार को नीति परिवर्तन के सुझाव के लिए किया जाता है । लेकिन ह्यूबर के अनुसार इस काय के लिए यह उपयुक्त साधन नहीं है ।

1 'The demagogues or an organised minority very often carry the day by an appeal to the lowest instincts of human nature'

निष्कर्ष

(Conclusion)

यों तो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों के विरुद्ध अनेक तक दिये गये हैं, लेकिन, जैसा कि उपयुक्त विश्लेषण से ज्ञात होता है, स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र की प्रणाली काफी सफल हुई है। यह एक घिरस्थायी सस्था बन गयी है। जनता ने तृतीय सदन (Third Chamber) का काय बड़ी सफलता से लिया है। इसके कड़े विरोधी भी इसकी उपयोगिता का लोहा मानने लगे हैं। लॉवेल ने स्पष्ट शब्दों में यह स्वीकार किया था कि कोई भी अतः मन से इसे उठाना नहीं चाहेगा।¹ स्विस जनता ने भी इसका प्रयोग बड़ी सतकता तथा सावधानी से किया है और वह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता से पूर्ण सन्तुष्ट है। रैपर्ट के शब्दों में, 'यदि कोई आदमी स्विट्जरलैंड के सामान्य नागरिक से यह पूछे कि क्या वह और उसका देश प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रयोगों से और उन प्रयोगों के फल से पूर्णतया सन्तुष्ट है तो वह निश्चय ही 'हाँ' में उत्तर देगा और यह सम्भव है कि वह नागरिक इस प्रसंग में 'प्रयोग' शब्द से अप्रसन्न हो जाय। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रयोग का समय समाप्त हो चुका है और उसी के साथ आरम्भण और जनमत संग्रह के शत्रुओं के पुराने विचार भी वही प्रकार समाप्त हो गये हैं जिस प्रकार कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कट्टर समर्थकों का अन्ध समर्थन समाप्त हो चुका है।'²

६ प्रत्यक्ष-प्रजातन्त्र की सफलता के कारण

(Causes for the Success of Direct Democracy)

लार्ड ब्राइस ने कहा था कि "कुछ ऐसी सरथाएँ हैं जो पौधों के समान, एक विशेष प्रकार की परिस्थिति में ही विकास होती हैं।"³ हर देश की अपनी-अपनी विलक्षणताएँ, निवासियों के चरित्र, ऐतिहासिक परम्पराएँ, आर्थिक व सामाजिक परिस्थितियाँ, भौगोलिक दशाएँ आदि होती हैं जो एक विशेष प्रकार के सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन के उपयुक्त होती हैं। सामाजिक तथा राजनीतिक संगठनों की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वे राष्ट्रीय परिस्थितियों के कहां तक अनुकूल हैं, अर्थात् कहां तक, ब्राइस के परिस्थितियों के अनुकूल। शब्दों में, 'racy of the soil' है। अरिस्तू (Aristotle), मॉटेस्क्यू (Montesquieu) आदि विचारकों ने संकड़ों बप पहले इस सिद्धांत का प्रतिपादन किया था। इंग्लैंड में राजतन्त्र तथा मध्यपूर्व देशों में अधिनायकतन्त्र की सफलता का यही आधारभूत कारण है। स्विट्जरलैंड में भी भौगोलिक दशाएँ, राष्ट्रीय चरित्र,

1 No one would seriously propose its abolition'

—Lowell

2 'If one were to ask the man in the street in Switzerland whether his country was on the whole satisfied with the results of her experiments with direct democracy the answer would undoubtedly be in the affirmative. Indeed, he might take exception to the term of experiments in this connection. The experimental stage is over and with it have gone as well the misgivings of the early enemies of the initiative and referendum as the blind enthusiasm of its first friends

—Rapyard

3 'There are institutions which like plants flourish only on their own hillside under their own sunshine'

—Bryce

ऐतिहासिक परम्पराएँ, सामाजिक, आर्थिक परिस्थितियाँ आदि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के लिए अत्यंत उपयुक्त हैं। सब तथ्यों के कारण स्विस प्रजातन्त्र सफल हुआ है।

स्विट्जरलैण्ड की भौगोलिक स्थिति प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के अनुकूल है। यह एक छोटा-सा देश है। इसका आकार तथा इसकी जनसंख्या अत्यल्प है। फलस्वरूप शासन अपेक्षाकृत सरल, नागरिकों में परस्पर स्नेह एवं सहयोग, शासकों तथा शासितों में सफल

(1) भौगोलिक स्थिति।

घनिष्ठ सम्बन्ध, दसबंदी का अभाव, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों का सफल प्रयोग आदि तथ्य उपलब्ध होते हैं, जो प्रजातन्त्र की सफलता के लिए अत्यावश्यक हैं। स्विस देश की प्राकृतिक बनावट भी प्रजातन्त्र के अनुकूल है। पहाड़ों, नदियों, झीलों तथा अन्य प्राकृतिक सीमाओं के कारण उत्पन्न देश के विभाजन के फलस्वरूप देश के विभिन्न भागों में स्थानीयता, स्वायत्तता, एवं स्वतंत्रता की भावनाओं का उत्पन्न होना स्वभाविक ही था। स्विट्जरलैण्ड का एक कृषि प्रधान देश होना भी प्रजातन्त्र की सफलता में सहायक सिद्ध हुआ है।

हर देश के नागरिकों का अलग अलग राष्ट्रीय चरित्र होता है। स्विस नागरिकों का चरित्र प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के विकास के अनुकूल है। प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक है कि नागरिक चरित्रवान, शिक्षित, बुद्धिमान तथा व्यावहारिक हों। स्विसवासी शिक्षित तो हैं ही, साथ साथ उनमें व्यवहार कुशलता, सहिष्णुता, राजनैतिक जागरूकता, राष्ट्र प्रेम, कल व्य-निष्ठा इत्यादि गुण भी सराहनीय हैं। उनमें अनुदारता तथा प्रगतिशीलता का अपूर्व सम्बन्ध पाया जाता है। वे सतुलित, सावधान तथा स्थिर स्वभाव के होते हैं।

(2) नागरिकों के चरित्र।

ब्राइस ने विधि-निर्माण के लिए दो आवश्यक गुण बतलाया है—“निर्णय शक्ति तथा शान्त स्वभाव, उत्तेजना का अभाव तथा बुद्धि की उपस्थिति।”¹ इन दोनों के मिश्रण की ही व्यवहार कुशलता (good sense) कहते हैं। स्विसवासी विश्व के सर्वाधिक व्यवहार कुशल व्यक्ति हैं। ये बड़ी सावधानी से तथा सोच-समझकर अपने अधिकारों एवं वस्तुओं का प्रयोग करते हैं। स्विस विधानमण्डल भी सत्कार की सर्वाधिक कार्य कुशल (Business-like) विधान सभाएँ हैं। स्विस विधान सभाओं का उद्देश्य काय सम्पन्न करना है, न कि लम्बा-चौड़ा भाषण देकर बाधाएँ उपस्थित करना या लोक प्रियता प्राप्त करने की कोशिश करना। यह कहा गया है कि स्विसवासी, स्कॉटलैण्ड के निवासियों की तरह मितव्ययी हैं, विशेषकर सावजनिक मामलों में।² उनके सर्वश्रेष्ठ नागरिक अधिक कुशामबुद्धि के हैं और कम कल्पनाशील।³

स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातांत्रिक सस्याओं की सफलता का रहस्य स्विस नागरिकों की उच्च दर्जे की स्वतंत्र प्रवृत्ति है। स्विस मतदाता सदैव स्वतंत्र रहते हैं और पर्याप्त स्वतन्त्रता से विधायक के कार्यों की आलोचना करते हैं। डब्लू का कहना है कि “विश्व के देशों पर दृष्टिपात

1 The quality, most important in a legislating nation as in a legislating assembly, is compounded of two things, judgement and cool-headedness, the absence of passion and presence of intelligence. The Swiss are the embodiment of this quality which we may call a good sense. —Bryce

2 ‘The Swiss people, like the Scotch, are thrifty and in public matters positively penurious

3 ‘Their best minds are more sagacious than imaginative’

कीजिए। आप को अन्तःस्थानों पर अधिक बढ़ी राजनीतिक संस्थाएँ मिल सकती हैं, किन्तु आप को स्वतन्त्र राष्ट्रीय और सुव्यवस्थित व्यावहारिक विचार वाले इतने अधिक अच्छे नागरिक किसी अन्य देश में नहीं मिलेंगे। न कहीं इतने अधिक जनसेवक मिलेंगे जो क्षेत्रों में अपने कार्यों को सम्मान तथा बुद्धिमत्ता के साथ पूरा करते में सफल होते हैं, न वही ऐसे व्यक्ति इतनी अधिक संख्या में मिलेंगे जो अपने दैनिक कार्यों को बरत हुए, अपने पड़ोसी नागरिकों की कठिनाइयों और कल्याण कार्यों में इतनी अच्छी तरह भाग लेते हैं। स्विस जनता सुरक्षित, व्यावहारिक तथा सहिष्णु है। यह आवेश में आकर कोई कार्य नहीं करती।”¹

स्विस प्रजातन्त्र की सफलता का एक अत्यन्त मुख्य कारण सामाजिक एवं आर्थिक समानता (Social and Economic Equality) है। स्विस समाज में मध्य नागरिक समाज है। उनमें कोई वर्ग विभेद अथवा ऊँच नीच नहीं है और विभिन्न वर्गों में परस्पर द्वेष, वैमनस्य अथवा प्रतिस्पर्धा का भाव नहीं है। शासन-यंत्र में सभी वर्गों का समुचित प्रतिनिधित्व है। आर्थिक समानता भी स्विस समाज की एक प्रमुख विशेषता है। न तो कोई बहुत धनी है, न कोई बहुत निधन। अधिकांश लोग मध्यम वर्ग के हैं। धन का कुछ ही हाथों में संग्रह नहीं है। विशाल जनोपयोगी उद्योग धंधों पर स्वयं राज्य का नियंत्रण है। स्विट्जरलैंड एक लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) हो गया है जिसका आधार ही सामाजिक तथा आर्थिक समानताएँ हैं। हॉब्सन (Hobson) ने कहा था “धनवानों के धन और निधनों की निधनता के मूल भ्रष्टाचारी तत्त्व हैं।” स्विस प्रजातन्त्र इन भ्रष्टाचारी तत्त्वों से अपेक्षाकृत मुक्त है।

(iii) सामाजिक
एवं आर्थिक
समानता।

इंग्लैंड, अमेरिका, फ्रांस, भारतवर्ष इत्यादि देशों के सदृश स्विट्जरलैंड में कोई भी व्यक्ति राजनीति को व्यवसाय अथवा जीविकोपार्जन का साधन नहीं मानता। राजनीति से इतना धन प्राप्त नहीं हो सकता कि कोई जीविका निर्वाह कर सके। स्विट्जरलैंड में ऐसे व्यक्ति कठिनाई में मिलेंगे जिन्होंने राजनीति को ही अपना जीवन अर्पित कर लिया हो, जो दल संचालन को ही अपना व्यवसाय समझा हो। तात्पर्य यह कि आर्थिक दृष्टिकोण से राजनीतिक जीवन अधिक उपयोगी नहीं है। अधिकांश लोग सवा भाव, विशेष रूप से मान प्रतिष्ठा की दृष्टि से राजनीति में प्रवेश करते हैं। अतः स्विस राजनीतिक जीवन इंग्लैंड, फ्रांस, अमेरिका, भारतवर्ष तथा अन्य प्रजातांत्रिक देशों की नहीं अधिक, मुद, भ्रष्टाचारहीन तथा प्रतिस्पर्धा रहित है।

(iv) व्यावसायिक
राजनीतिज्ञों
का अभाव।

1 'Survey the countries of world achievements but assuredly in no country of independent national and number of public men who with dignity and skill of their daily round interests of their fellow-citizens'

प्रजातन्त्र का आधार जन-इच्छा है। शुद्ध जनतन्त्र शुद्ध जन इच्छा के आधार पर ही निमित्त हो सकता है। स्वित्जरलैंड में जन-इच्छा के अशुद्ध तथा अस्पष्ट होने की गुणाइश कम है क्योंकि स्विस राजनीतिज्ञ छल-खपट, घूसखोरी से रहित सच्चरित्र, निष्पक्ष, सद्ब्यवहारशील, कुशल, ईमानदार तथा पक्षीयपरायण होते हैं।

(v) शासन की शुद्धता। स्वित्जरलैंड में स्थानीय स्वशासन की परम्परा (Tradition of Local-Self-Government) प्रजातन्त्र की सफलता में अधिक्त सहायक सिद्ध हुई है। अनेक कंटन तथा हजारों कम्पून स्वशासन की इकाइयाँ हैं। ये देश की 'राजनैतिक प्रयोगशालाएँ' हैं। नवीन विचारधाराओं का प्रयोग सवप्रथम उनमें किया जाता है और बाद में उन्हें सभ में अपनाया जाता है। इसके अतिरिक्त कुशल शासन, स्थानीय स्वतन्त्रता तथा नागरिकों को राजनैतिक शिक्षा एवं अनुभव के स्थानीय स्वशासन-परम्परा की मुख्य देन है जिनका स्विस प्रजातन्त्र को सफल बनाने में महत्त्वपूर्ण योगदान रहा है। स्थानीय स्वशासन का एक उल्लेखनीय अनुदान यह रहा है कि उसने जनता में प्रत्येक विषय अथवा व्यक्ति के सम्बन्ध में उसके गुणों एवं अवगुणों के अनुसार नियम करने की प्रवृत्ति को बनाया है।

(vi) स्थानीय स्वशासन की परम्परा। प्रजातन्त्र की सफलता के लिए स्वतन्त्र, निडर और सम्मानित प्रेस का होना अत्यावश्यक है। स्वित्जरलैंड में प्रेस पूर्णतया स्वाधीन तथा निर्भय है। उनका वितरण बहुत व्यापक मात्रा में होता है। ह्यूवर ने यह कहा था कि स्विस प्रेस सुन्दरस्थित तथा सुबिज्ञ है, वह उत्तेजनापूर्ण अथवा द्वेष प्रेरित नहीं। अधिकांश पत्रों का उद्देश्य सामान्य जनहित है।

(vii) प्रेस। स्वित्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy) की सफलता के पीछे जनमत-संग्रह तथा धारम्भण की व्यापक व्यवस्थाओं का हाथ रहा है। इन साधनों के अनेक लाभ हैं। ये सावजनिक सारभुता सिद्धांत को व्यावहारिक रूप देने हैं। ये (viii) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र विधानमंडल के ऊपर अकुशल का कार्य करते हैं, नागरिकों में देश प्रेम, के उपकरण जन सेवा तथा कर्तव्य परायणता के भाव भरते हैं, दलगत भावना की ज्वाला को शांत करते हैं राजनीति में नीतियों तथा व्यक्तियों में भेद करना सम्भव बनाते हैं तथा प्रत्येक प्रश्न पर जनता के नियम को अंतिम स्थान देते हैं। उपकरणों (Methods) के परिणामस्वरूप ही जन इच्छा के धार्मिक होने के साथ-साथ प्रशासन को सुयोग्य राजनीतिज्ञों के अटूट अनुभव का लाभ रहता है। शासन में क्रमबद्धता रहती है तथा उसमें कुशलता आती है।

१८१५ ई० की वियना कांग्रेस से ही स्वित्जरलैंड अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में सदैव तटस्थ (Neutral) राष्ट्र रहा है। तटस्थता की नीति के कारण यह देश सदा विश्व के सार्वकों से मुक्त रहा और अंतर्राष्ट्रीय (International) समस्याओं को लेकर जो देश में मत विभाजन हो जाता है, उस विपरीत विषय के प्रभाव से वह सदा मुक्त रहा। उसकी समस्याएँ सरल हो गयीं तथा आन्तरिक मामलों की ओर वह अधिक ध्यान दे सका। यह स्थिति प्रजातन्त्रवाद के विकास में सहायक सिद्ध हुई।

(ix) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में तटस्थता।

स्विस प्रजातंत्र की सफलता का एक अन्य कारण स्विसवासियों का स्वातंत्र्य प्रेम (Love of Liberty) है। स्विट्जरलैंड में व्यक्तियों की नागरिक, धार्मिक, तथा राजनैतिक स्वतंत्रता को पवित्र माना जाता है। स्विसवासी व्यक्तिगत स्वतंत्रता (x) स्वातंत्र्य प्रेम को सर्वप्रधान मानते हैं। लेकिन, साथ साथ वे अपने वर्तुष्यों के प्रति सजग एवं सहिष्णुता भी रहते हैं। तात्पर्य यह है कि अपने अधिकारों के साथ साथ वे दूसरे के अधिकारों का भी आदर करते हैं। वे अन्य व्यक्तियों के विचारों का आदर करते हैं तथा विरोधियों के विचार के प्रति सहिष्णुता (Tolerance) दर्शाते हैं। विरोधियों को मत प्रकट करने का ये पर्याप्त अवसर देते हैं। इस प्रकार व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा सहिष्णुता की भावनाओं का अपूर्व समन्वय स्विसवासियों में देखने को मिलते हैं। यह लक्ष्य प्रजातंत्र की सफलता के लिए अति आवश्यक है।

राष्ट्रीय एकता भी प्रजातंत्र की सफलता के लिए आवश्यक है। स्विट्जरलैंड विभिन्नताओं तथा अनेकताओं का देश है। इस देश में अनेक भाषाएँ, धर्म तथा जातियाँ हैं। फिर भी, स्विट्जरलैंड में एक-राष्ट्रीयता का विकास सम्भव हो सकता है। धर्म तथा (xi) राष्ट्रीय एकता। भाषाएँ स्विस राष्ट्र की एकता के सामने बाधक सिद्ध नहीं हुई हैं। पृथक्करण की प्रवृत्तियाँ (Separatist tendencies) प्रजातंत्र के लिए सदा घातक सिद्ध हुई हैं। लेकिन स्विस प्रजातंत्र इस अभिशाप से सदा मुक्त रहा है।

स्विस प्रजातंत्र की सफलता का एक अन्य कारण स्विट्जरलैंड में प्रजातंत्र के अपनाये जाने का एक विशेष निमित्त (Motives) है। कुछ अमरीकी राज्यों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की नागरिकों ने प्रतिनिधि सभाओं से असंतुष्ट होकर उन पर अवरोध के उद्देश्य से अपनाया, किसी आंतरिक प्रेम की भावना से नहीं। इसके विपरीत स्विट्जरलैंड में नागरिकों में प्रारम्भ से ही प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के लिए सम्मान तथा प्रेम था एवं वे प्रतिनिधियों पर अवरोध नहीं चाहते थे, बल्कि उनका पथप्रदर्शन करना चाहते थे। इस प्रकार अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की पृथक् पृथक् निमित्तों से अपनाया गया।

अतः, स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र को 'विशुद्धतम' रूप में नहीं अपनाया गया है। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के कुछ उपकरणों के साथ साथ प्रतिनिध्यात्मक पद्धति (Representative system) को भी स्थान दिया गया है। आजकल जनता द्वारा स्व नियंत्रण (xiii) प्रत्यक्ष तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र का समन्वय। द्वारा इन कार्यों को पूरा करना आवश्यक हो गया है। लेकिन इन प्रतिनिधियों पर लोकप्रिय नियंत्रण तथा अंतिम नियंत्रण जनता के हाथ में होना भी स्विसवासियों की दृष्टि में कम आवश्यक नहीं है। अतः स्विट्जरलैंड में प्रजातंत्र तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र का अपूर्व समन्वय किया गया है।

सारांश

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र स्विस संविधान की सर्वाधिक अनोखी विशेषता है।

अर्थ — प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का अर्थ है जनता स्वयं विधियों का निर्माण तथा नीतियों का निर्धारण करे, निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से नहीं। लेकिन विशुद्ध प्रत्यक्ष प्रजातंत्र आधुनिक युग में सम्भव नहीं है। इसलिए स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के साथ साथ अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र को भी अपनाया है।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरण —

(क) प्रारम्भिक सभाओं का अर्थ है कि निर्धारित समय पर देश के सभी वयस्क एकत्रित होकर विधियों का निर्धारण करें। (ख) जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियम अपना प्रस्तावित विधि पर जनता का मत लिया जाय। इसके दो प्रकार हैं—अनिवार्य एवं वैकल्पिक।

(ग) आरम्भण का अर्थ है जनता का विधि-निर्माण के हेतु प्रस्ताव स्थापित करने का अधिकार। इसके प्रकार हैं—संविन्धासित और अविन्धासित।

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संवैधानिक व्यवस्था —

प्रारम्भिक सभाओं (लैंड्सजीमाइ ह) की व्यवस्था ४ कैंटनों और पूर्ण कैंटन में प्रचलित है। धीरे-धीरे इसका द्वास हो रहा है।

संघीय संविधान में संशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर जनमत-संग्रह अनिवार्य, साधारण कानूनों पर वैकल्पिक तथा सर्व व्यापक प्रस्तावों पर वैकल्पिक है।

कैंटनों में जनमत-संग्रह संवैधानिक संशोधन के लिए अनिवार्य, साधारण कानूनों के सम्बन्ध में कुछ कैंटनों में अनिवार्य जनमत-संग्रह और कुछ में वैकल्पिक जनमत-संग्रह तथा विधायी मामलों की व्यवस्था है।

संघीय संविधान में आंशिक संशोधन तथा पूर्ण संशोधन की व्यवस्था है। कैंटनों में संवैधानिक आरम्भण तथा विधायी आरम्भण दोनों की व्यवस्था है।

स्विस जनता ने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों का पर्याप्त तथा यथेच्छ (Freely) प्रयोग किया है। इसका प्रयोग करते समय काफी धृष्टता तथा दोषदर्शी रही है। उसने अधिकचरे कानूनों का विरोध किया है, विधानमण्डल के प्रस्तावों को अधिक अस्वीकार किया है। इनके प्रयोग में उसने चतुराई, सावधानी तथा देशभक्ति का परिचय दिया है। अपरिपक्व तथा असोषपूर्ण लोकप्रिय आरम्भण को अस्वीकार किया गया है।

मालोचना — जनमत-संग्रह के निम्नलिखित गुण हैं राजनीतिक स्थिति को जानने का बैरोमीटर, लोकप्रिय प्रभुता को मूल रूप देना, दलीय भावना को कम करना बहुमत दल की राजनीतिक उच्छ्रुत खलता को दबाना, विधान सभा पर प्रतिबंध, शासकों तथा नागरिकों के बीच निकटतम सम्बन्ध स्थापित करना, राजनीतिक शिक्षा का साधन विधि निर्माण-कार्य को शुद्ध एवं स्वच्छ बनाना तथा विधानसभा को सदा सतर्क एवं सावधान रखना।

जनमत-संग्रह के निम्नलिखित दोष हैं विधानमण्डल की प्रतिष्ठा का घटना, वास्तविक उत्तरदायित्व का लोप, जनता विधायक का कार्य करने के लिए अयोग्य, राजनीतिक शिक्षा देने का तर्क निरर्थक, सदा वास्तविक जनमत की अभिव्यक्ति नहीं, जनता का चुनाव से उदासीनता, विधेयक के सम्मान में कभी राजनीतिक, सामाजिक आर्थिक उन्नति को ब्याघात, कार्यकारिणी का अत्यधिक शक्तिशाली हो जाना तथा दल-प्रणाली के दोषों में कमी नहीं।

आरम्भण के निम्नलिखित गुण हैं — प्रतिनिधिमूलक संस्थाओं को शार्कज्जिक सप्रभुता के निकट लाना, विधानमण्डल को सजग बनाना तथा किसी एक दल के दीर्घकालीन तथा अनुचित प्रभुत्व का खण्डन करना।

आरम्भण के दोष निम्नलिखित हैं — जनसहयोग की प्राप्ति में लाभदायक नहीं, विधिया निर्दोष, सम्बद्ध तथा स्पष्ट नहीं, अनुत्तरदायी अभिप्रायों की गद्दी राजनीति का खेल खेलने के लिए प्रोत्साहित करना तथा चालाक राजनीतिज्ञों द्वारा जनता पर दबाव।

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रणाली काकी सफल हुई है।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण —

- (i) भौगोलिक स्थिति (ii) नागरिकों के चरित्र (iii) सामाजिक एवं आर्थिक समानता, (iv) भावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव (v) शासन की शुद्धता, (vi) स्थानीय स्वशासन की परम्परा, (vii) प्रेस स्वतन्त्र, निष्ठ एवं सम्मानित प्रेस (viii) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण अत्यधिक लाभप्रद (ix) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बंधों में तटस्थता (x) स्वातंत्र्य प्रेम एवं सहिष्णुता (xi) राष्ट्रीय एकता, (xii) अपनाये जाने का विशेष निमित्त और (xiii) प्रत्यक्ष तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र का समन्वय।

प्रश्न

- 1 What do you understand by Direct Democracy? Write a short essay on its working in Switzerland (B U 1960 S)
(प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र से आप क्या समझते हैं? स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियाविधि पर एक छोटा-सा निबंध लिखिये।)

- 2 Advantage of direct democratic devices are more apparent than real Discuss with reference to the working of democracy in Switzerland
(All U, 41, 44 Nag U 36, 42, 44 47)
('प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के लाभ वास्तविकता से अधिक दिखावा है ।' स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियाविति के प्रसंग में इसी व्याख्या कीजिए ।)
- 3 Describe the working of Direct Democracy in Switzerland How far is it success ?
(B U 1963 A, 56 B, 5/ A P U 55 B 56 A, 57 B
All U 54, Ravishanker Univ B A (Prev) 65)
(स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियाविति की व्याख्या कीजिए । यह कहां तक सफल हुआ है ?)
- 4 Examine the working of Direct Democratic checks in Switzerland How far are they successful ?
(P U 59 A B 1 54 '58 S)
('स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक अवरोधों की समीक्षा कीजिये । यह कहां तक सफल हुआ है ?)
- 5 Account of the successful working of democratic institutions in Switzerland
(All U 41 43, 52 55 P U 43 A, 51 B, 54 A, '58 A)
Vikram Univ B A (Part II), 60 62)
(स्विट्जरलैंड में प्रजातान्त्रिक संस्थाओं की सफल कार्यवाही का कारण बतलाइये ।)
- 6 Referendum is like a shield with which the people ward of undesirable legislation and initiative is like a sword with which it cuts the way for the enactments of its own ideas into law Examine the merits and demerits of referendum and initiative
('जनमत सग्रह एक ढाल है जिसके द्वारा जाता अवाञ्छनीय कानूनों को दूर कर सकती है तथा आरम्भण एक तलवार है जिसके द्वारा वह अपनी इच्छा अथवा विचारों को कानून बनाने के लिए मांग साफ करती है । ' जनमत-सग्रह और आरम्भण के गुण और दोषों की चर्चा कीजिये ।)
- 7 Describe the Working and assess the influence of Referendum and Initiative in Switzerland
(B U 56 S R U 61 SP U '56 A All U '53)
(स्विट्जरलैंड में जनमत सग्रह एवं आरम्भण के प्रभाव एवं कार्यकरण का वर्णन करें ।)
- 8 Describe the system of the initiative and the referendum in Switzerland
(R U 1962 S)
(स्विट्जरलैंड में प्रचलित जनमत सग्रह और आरम्भण प्रणाली का विवेचन करें ।)
- 9 "Swiss democracy is more truly democratic than the democracy in any other country in the world Justify this statement of Lord Bryce on the basis of the distinguishing features of the democracy in Switzerland
(Vikram Univ B A (Part II) 63)
('स्विट्जरलैंड का प्रजातन्त्र सार्वभौम अथवा देशों के प्रजातन्त्रों से अधिक सही अर्थों में प्रजातन्त्रात्मक है । ' लॉर्ड ब्रायस के इस बयान के जीवित्व को स्विट्जरलैंड के प्रजातन्त्र की विशेषताओं के आधार पर सिद्ध कीजिये ।)
- 10 Define Direct Democracy How is it being worked out in Switzerland ?
(Vikram Univ B A (Part II), 63)
(प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की परिभाषा कीजिये । यह स्विट्जरलैंड में किस प्रकार कार्यावित्त होता है ।)
- 11 "The advantages of direct democratic devices are more apparent than real Discuss this statement with reference to the working of democracy in Switzerland
(Vikram Univ B A Part II) 64)
('प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के लाभ वास्तविक की अपेक्षा दिखावाटी अधिक है । ' उक्त बयान के सन्दर्भ में स्विट्जरलैंड के प्रजातन्त्र की क्रियाविति की विवेचना कीजिये ।)

सोवियत संघ का संविधान
[CONSTITUTION OF THE U. S. S R]

"The Constitution is looked upon as a thing to serve, not to be served or worshipped as instrument constituting at once a juristic crystallisation of existing arrangement and a basis for further institutional evolution in the State structure in accordance with changing necessities and altering situations"—

—Towster

१

सामान्य पृष्ठभूमि (General Background)

१ समाज शास्त्र-सम्बन्धी 'एक पहेली' समाजशास्त्रीय तत्त्वा का अध्ययन की आवश्यकता भौगोलिक स्थिति, क्षेत्रफल, जनसंख्या प्राकृतिक साधन, आर्थिक एवं वैज्ञानिक प्रगति, जानिया, धर्म तथा भाषाएँ, अतीत से सम्बन्ध, सैद्धांतिक आधार, संविधान के सम्बन्ध में विचार ।

२ मोविगत संविधान का महान शक्ति का मे एक, एक पचीसी व्यवस्था, एक चुनौती, भारतीयों के लिए विशेष महत्त्व ।

१ समाज-शास्त्र सम्बन्धी तत्त्व (Sociological Factors)

यद्यपि गत वर्षों में सावित्यत हम और उनकी शासन व्यवस्था के बारे में काफी लिखा गया है, फिर भी यह 'एक पहेली' (An Enigma) है । आज भी यह एक गम्भीर गुत्थी है जिसे सुलझाना और समझना एक ठंडी खीर है । वर्षों के अस्तित्व के उपरान्त भी मोविगत शासन व्यवस्था का समुचित और सच्चा ज्ञान प्राप्त करना अत्यंत कठिन है, उसका सही और सन्तुलित चित्र प्रस्तुत करना एक जटिल समस्या है । इनके अनेक कारण बतलाये जाते हैं । इसकी सबसे अच्छी व्याख्या चर्चिल के शब्द " लौह आवरण (Iron Curtain) में मिलती 'एक पहेली' ।

१ । सावित्यत हम में हर विषय का अत्यंत गुप्त रखा जाता है । देश की आन्तरिक घटनाओं एवं व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में जो कुछ जानकारी विदेशियों को मिलती है उस पर सरकार का पूर्ण नियंत्रण रहता है । सावित्यत लेखकों द्वारा देश की नीति या संस्थाओं के विषय में कभी आवाचनात्मक अध्ययन प्रस्तुत नहीं किया जाता, सदा परापूर्व शब्द ही सुनने का मिलते हैं । इसके अतिरिक्त विदेशियों को भी स्वतंत्र रूप से देश घूमने तथा स्थल पर छानबीन करने का अवसर नहीं दिया जाता है । ग्रिग्रेन फ्रांस तथा अन्य प्रजातांत्रिक देश में कोई भी व्यक्ति देश में कहीं भी घूम सकता है तथा किसी भी प्रकार की छानबीन कर सकता है । अतः इन देशों में किसी भी विषय के बारे में सही चित्र सामान्यी में मिल सकता है । लेकिन मोविगत सरकार घूमने फिरने का नियंत्रण तथा नागरिकों और विदेशियों

म कम से कम सम्प्रथ वी नीति र टाण सावियत सग तथा उमगी गसत व्यवस्था वा सही चित्र मितना अमभव नही नो कटित अवश्य हा जाता है। फिर भी कुछ एम ग्रात ह जिन पर मोवियत गामन प्रणाली ती जानासरी ते त्रिण निभर त्रिया जाना है। इनम चार गान प्रमुख हैं —

(ख) सरकारी प्रलेख तथा घापणालें (Official documents and pronouncements),

(ख) विदेशी भ्रमणकारिया द्वारा लिखित "मैं यहाँ था" पुस्तकें (The 'I was There' Books written by Foreigners)

(ग) सोवियत सघ स भाग हुए शरणार्थिया द्वारा विवरण (Information by Refugees from the Soviet Union), एग

(घ) शोध संस्थाआ द्वारा गार गार तथा त्रिद्वाना द्वारा व्याख्यातें (Researches by Research Institutions and Interpretations by Scholars)।

लेकिन उन साना वी उपयोगिता भी सीमित ह। अटवलवात्री पर ही अधिकतर निभर रगना पडता है।

उगपु वत स्रोता पर निभर करने के अनिश्चित दग वी शासन प्रणाली को समथन के लिए समाज शास्त्र सम्बन्धी तत्त्वा वा भी ज्ञान प्राप्त करना चाहिए। मोवियत विधि वेत्ताआ न वहा भी है कि एग सविधान त्रिमो राज्य की सामाजिक गतिया के पारम्परिक सम्बन्धा वी मानूनी अभिव्यक्ति करना है। य सामाजिक शक्तियाँ स्वयं उस राज्य की भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा ऐतिहासिक परिस्थितियों एवं परम्पराआ की उपज हाती है। इस दृष्टिकोण से किसी भी देश के सविधान को समथन म पूव यह आवश्यक है कि उस देश की भौगोलिक, आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियाँ तथा ऐतिहासिक परम्पराआ वा भी सक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किया जाय।

सोवियत सघ एशिया और यूरोप के उत्तरी भाग म अवस्थित है। इसकी सीमा रेखाएँ बाल्टिक महासागर से प्रशांत महासागर तक तथा श्वेत सागर एवं उत्तरी ध्रुव महासागर से कैस्पियन सागर एवं कालासागर तक फैली हुई है। इसके उत्तर में उत्तरी ध्रुव महासागर पश्चिम में पोलैंड, जेकोस्लोवाकिया तथा रूमानिया, दक्षिण में चीन, मोंगोलिया और अफगानिस्तान तथा पूव में प्रशांत महासागर है। यह बारह समुद्र तथा बारह रेखा म घिरा हुआ है। सामुद्रिक सीमा के कारण उत्तर में ता इमे कभी भी बाह्य आक्रमण का भय नहीं रहा है तथा पूर्वी सामुद्रिक तट के कारण शत्रुओं का सदा मुँह वी खानी पडी है। पश्चिम और दक्षिण की स्थलीय सीमा के कारण ही इमे नेपोलियन तथा हिटलर जैसे आक्रमण का सामना करना पडा। लेकिन आज सीमावर्ती देशा मे यह भय नहीं के वगबर है क्योंकि वे छोटे-मटे देग रूम के अनुयायी हैं। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण ही प्रथम युद्ध के पश्चात सावियत सघ कई बार पृथक्त्व की नीति (Policy of Isolation) को अपनाते तथा एक नयी शासन प्रणाली को जन्म देने म सफल हो सका है।

(1) भौगोलिक स्थिति

क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से सोवियत सघ विश्व का नम्बे उडा देश है। इसका क्षेत्रफल २७,०७,२७० वर्गमीने है जो विश्व के १/६ भू भाग पर फैला हुआ है तथा सकुचन राज्य अमेरिका के

क्षेत्रफल से ढाई गुना, भारत के क्षेत्रफल में आठ गुना तथा ब्रिटेन के क्षेत्रफल से सौ गुना अधिक है। क्षेत्रफल सम्बन्धी एक उल्लेखनीय बात यह है कि इससे राज्यों का क्षेत्रफल समान नहीं है। क्षेत्रफल की विज्ञानता या उसके विश्व-राजनीति में अग्रणीय स्थान प्राप्त करने में बहुत बड़ा हाथ रहा है। साथ साथ आर्थिक साधनों का वाहुत्य के लिए भी यह उत्तरदायी है।

जनसंख्या का दृष्टिकोण से भी सावित्यत सघ विश्व की महान् शक्तियां में एक है। विश्व में इसका स्थान तीसरा है सिर्फ चीन और भारत की आवादी उसमें अधिक है। वर्तमान काल में इसकी जनसंख्या लगभग २१ ३०,०० ००० है। लेकिन आवादी का घनत्व सिर्फ २२ प्रति वर्गमील है जबकि अमेरिका में ५०७, जापान में ४०० तथा ग्रेट ब्रिटेन में ८४८ प्रति वर्गमील है। फलस्वरूप क्षेत्रफल तथा प्राकृतिक साधनों का दृष्टिकोण से हम की जनसंख्या बहुत कम है। अतः इङ्ग्लैंड, जापान, भारत या चीन की अपेक्षा इसकी आर्थिक कठिनाइयां और समस्याएँ नगण्य हैं तथा कुछ ही वर्षों के अंतर्गत सामाजिक जनता की आर्थिक दशा मतापप्रद हो गयी है। जनसंख्या से सम्बन्धित अन्य विशेषताएँ हैं जनसंख्या में द्रुतगति से वृद्धि तथा नागरीकरण (Urbanisation)। औद्योगिकीकरण के फलस्वरूप बड़े-बड़े औद्योगिक केंद्रों तथा नगरों का विकास हुआ है, नागरिक दहाती क्षेत्रों से इन विकसित क्षेत्रों की ओर जा रहे हैं। औद्योगिकीकरण तथा नागरीकरण ने केंद्रीकरण तथा सवहारायक के अधिनायकत्व की प्रवृत्ति का बल दिया है।

प्राकृतिक साधनों (Natural resources) के दृष्टिकोण में सावित्यत सघ पर प्रकृति की बड़ी कृपा है। इसमें हर प्रकार के जलवायु वाले—गम स गम और ठंडे म ठंडे भू भाग पाये जाते हैं। उत्तरी भाग टुंड्रा में दस महीने तक शीत ऋतु रहती है जबकि दक्षिणी प्रदेशों में लम्बी ग्रीष्म ऋतु होती है। हम में रेगिस्तान, पहाड़, पठार हर-भरे क्षेत्र आदि सभी प्राकृतिक दशाएँ उपलब्ध हैं। इसका दक्षिणी भू भाग तथा पश्चिमी साइरिया सेती के योग्य हैं जिसमें हर प्रकार की उपजें—गहूँ, राई, कपास, रबर आदि हाती हैं। यहाँ हर प्रकार के पशु मिनत हैं। खनिज पदार्थों के सिनसिल म भी यह देना बड़ा ही भाग्यशाली है। लाहा, कायला, साना, चाँदी, पट्रालियम, प्लेटिनम, रेडियम यूरेनियम, मैंगनीज इत्यादि सभी प्रचुर मात्रा में उपलब्ध हैं। इसका एशियाई भाग जंगलों में भरा हुआ है। इस प्रकार प्राकृतिक साधनों के दृष्टिकोण से सावित्यत सघ एक सवमम्पन्न तथा आत्मनिर्भर राष्ट्र है। दोस्तोचित ज्ञान के बाद इस विशाल प्राकृतिक दन का पर्याप्त उपभाग किया गया है। फलस्वरूप आज सावित्यत राज्य आर्थिक दृष्टिकोण से आत्मनिर्भर तथा विश्व का द्वितीय उन्नतशील राष्ट्र बन गया है।

प्राकृतिक साधनों में ही सम्बन्धित देश की आर्थिक तथा वज्ञानिक प्रगति है। नियोजित उत्पादन (Planned Production) द्वारा कृषि एवं उद्योग दानों में ही इस ने आश्चर्यजनक प्रगति की है। अभी तक दो पंचवर्षीय योजनाएँ सफलतापूर्वक लागू की जा सकी हैं। उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीयकरण तथा कृषि का सामूहीकरण जवात् उत्पादन के साधनों पर राज्य का स्वामित्व सावित्यत अन्य-व्यवस्था का आधार है। सावित्यत साम्यवादी दल का २२ व अधि वषण में आश्चर्य का दल की २० वर्षीय योजना प्रस्तुत की जिसमें बताया गया कि अगले बीस

वर्षों में पूरा साम्यवादी समाज की स्थापना तथा नागरिक सेवा तथा की उपलब्धि होगी। इस सांख्यिक प्रगति का मुख्य कारण नवीन आर्थिक व्यवस्था है जिसका आधार है अर्थशास्त्र के दार्शनिक तथा शक्तिशाली सुदृढ़ और मजबूत राज्य। यह राज्य अतन्त अधिनायकत्व का रूप धारण कर लेता है। आर्थिक प्रगति के अतिरिक्त वैज्ञानिक प्रगति भी विश्व उल्लेखनीय है। कुछ वैज्ञानिक क्षेत्रों में तो यह विश्व का सर्वाधिक प्रगतिशील राष्ट्र हो गया है। आज वह अन्तरिक्ष में आदमी भेज रहा है, ५० मेगाटन में भी अधिक शक्तिशाली आणविक बम का विस्फोट कर रहा है तथा मिसाइल (Missiles), और राकेट जैसे आधुनिकतम अस्त्रों का आविष्कार कर दिया है। वैज्ञानिक प्रगति ने सोवियत राष्ट्र का विश्व का अति शक्तिशाली तथा वैश्वीय राज्य बना दिया है।

सांख्यिक राजनैतिक व्यवस्था पर जाति समस्या का भी गहरा प्रभाव पड़ा है। सोवियत संघ में इस समय लगभग १८५ विभिन्न जातियाँ (Nationalities) हैं। विभिन्न जातियाँ विभिन्न धर्मावलम्बी हैं, विभिन्न भाषाएँ बोलती हैं तथा इनकी संस्कृति और उनके विकास के स्तर भी भिन्न-भिन्न हैं। महान् रूसी (Great Russians), लघु रूसी (Little Russians), श्वेत रूसी (White Russians), पोल, यहूदी तुर्क, कजाक, मंगोल, चेक, फिन आदि जातियाँ पर्याप्त संख्या में रूस में निवास करती हैं। यहाँ चार वर्गों की प्रधानता है—ईसाई, इस्लाम, बौद्ध तथा यहूदी। इन वर्गों की सैकड़ों शाखाएँ हैं। यहाँ लगभग १४७ भाषाएँ बोली जाती हैं। इस प्रकार सोवियत संघ विभिन्न राष्ट्रीयताओं, धर्मों तथा भाषाओं का देश है। इन सबका एक प्रशासन के अधीन कर इन पर राज्य करना सोवियत संघ सरकार के लिए एक सदैव एक सिर दर्द रहा है। साम्यवादी सरकार ने एक राजनैतिक तथा आर्थिक व्यवस्था की सीमाओं के अन्तर्गत इन जातियों को पूरा स्वायत्तता (cultural autonomy) देकर राष्ट्रीयता की समस्या को सुलझाया है। सोवियत सरकार निश्चय ही एक बहुराष्ट्रीय (multi national) अथवा अन्तराष्ट्रीय (unnational) राज्य निर्माण करने में सफल हुई।

लेनिन १९१७ ई० की बाल्शेविक क्रांति के बारे में कहा था कि "यह अपना इतिहास तथा अपने नियमों का निर्माण कर रहा है।" उसके विचार में क्रांति के बाद रूस के एक नये इतिहास का निर्माण होगा जिसका अतीत से कोई सम्बन्ध नहीं रहेगा। (vii) अतीत से सम्बन्ध लकिन, इतिहासज्ञान ने अतीत की परम्पराओं का स्पष्ट प्रभाव वर्तमान सांख्यिक व्यवस्था पर देखा है। जारों की निरंकुशता की तुलना साम्यवादी दल के अधिनायकत्व से की गयी है। जारकालीन रूस की तरह आज के सोवियत संघ की नीति भी अप्रत्यक्ष उपनिवेशीकरण तथा अगल बगल के देशों का अन्तर्भाव क्षेत्र में लाना है। जारों के समान आज भी साम्यवादी नेता जनता का अंधेरे में रखने की चेष्टा करते हैं। अनेक साम्यवादीयों का दावजूद यह कहा जा सकता है कि अंधेरे अतीत (dark past) के कारण ही रूस में साम्यवादी प्रयोग सफल हुआ है। जनता ने दुःसाध्य तथा पिछड़ी हुई स्थिति से ऊबकर ही साम्यवादियों के नतुत्व को ग्रहण किया। चूंकि वहाँ किसी तरह की शासन-व्यवस्था की जड़ जन्म नहीं सकी थी, इसलिए साम्यवादियों का नया सिर में एक नवीन व्यवस्था का स्थापित करने का अवसर मिल गया।

अन्त में, कोई भी मविधान राजनीतिक विचारधाराओं के प्रभाव से अछूता नहीं है और सोवियत मंच पर तो यह प्रभाव मरसे अधिक स्पष्ट है। मविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि 'सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ कृपको तथा श्रमिकों (viii) सँघातित्व आधार का एक समाजवादी राज्य है।'¹ इस राज्य के प्रमुख स्तम्भ हैं - समाजवाद तथा सवहारा बग का अधिनायकत्व। ये सिद्धान्त मार्क्सवाद-लेनिनवाद के तत्त्व हैं। अतः, सोवियत राज्य मार्क्सवाद-लेनिनवाद का प्रयोग है। मार्क्स ने द्विद्वैतत्व भौतिकवाद (Dialectical Materialism) को अपने विचारों का आधार बनाया।

उमने बतनाया कि सामाजिक तथा राजनीतिक ढाँचे आर्थिक स्थिति के परिणाम हैं, इतिहास सदा से दा वर्गों के बीच लड़ाई का परिणाम है, वर्तमान काल में यह द्वन्द्व बुजुआ (Bourgeois) तथा मजदूर बग में है, अतः में मजदूर बग की विजय होगी तथा एक बगहीन एव राज्य-विहीन (Classless and Stateless) समाज की स्थापना होगी। लेनिन ने मार्क्सवाद का आधुनिकीकरण किया। उसने मार्क्सवादी दल द्वारा क्रान्ति के नेतृत्व तथा सवहारा बग के अधिनायकत्व (Dictatorship of the proletariat) के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। अतः सोवियत सविधान का उद्देश्य है—देश में सवहारा अधिनायकत्व की स्थापना, शोषण-बग का विनाश, उत्पादन के मुख्य साधना पर राज्य का स्वामित्व, नियोजित उत्पादन-व्यवस्था, बग-विहीन समाज की स्थापना तथा सवशक्तिशाली राज्य की स्थापना।

१९३५ ई० में सिडनी तथा बिट्रीस बग (Sidney and Beatrice webb) ने सोवियत शासन-व्यवस्था के आठ मूल आधारों का उल्लेख किया —

- (i) उत्पादन का उद्देश्य लाभ न हाना,
- (ii) उत्पादन का नियोजन सामाजिक उपभोग के अनुसार हाना
- (iii) सामाजिक समानता—प्रत्येक व्यक्ति अपनी योग्यता के अनुसार समाज-उपयोगी कार्य करे,
- (iv) एक नवीन प्रतिनिधित्व प्रणाली—जिसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति का अनेक रूपों में नागरिक, उत्पादन तथा उपभोक्ता के नाते शासन में भाग लेना,
- (v) जनता का नेतृत्व—एक व्यवसाय (Vocation) के रूप में तथा सुसंगठित साम्यवादी दल के हाथ में,
- (vi) विनाश की आशंका जनक प्रगति एवं प्रयोग,
- (vii) नास्तिकता तथा,
- (viii) साम्यवादी चेतना तथा नतिकता—प्रत्येक व्यक्ति समाज का ऋणी है।

इस प्रकार सोवियत सघ की शासन व्यवस्था के पीछे अमेरिका की तरह व्यक्तिवाद (Individualism) तथा भारत की तरह लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के सिद्धान्त नहीं हैं, बल्कि एक नवीन सिद्धान्त हैं जो परम्परागत सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था में क्रान्तिकारी

1 "The Union of Soviet Socialist Republics is a Socialist State of workers and peasants —Art 1

परिवर्त लाना चाहता है। आज विश्व की आरी जनमर्या साम्यवादी मिद्धात के प्रभाव क्षेत्र म है।

सविधान के सम्बन्ध म साम्यवादी विभिन्न विचार रगत है जा पाश्चात्य विचारधारा स एकदम पृथक् है। पाश्चात्य राजनैतिक व्यवस्था म सविधान सर्वाच्च हाता है और राजनैतिक प्रशासन उनके अनुरूप ही संचालित विय जात है। सोवियत शासन (12) सविधान के प्रणाली सविधान केवल 'विजित क्षेत्र' अर्थात् सामाजिक, आर्थिक एव सम्बन्ध मे विचार राजनैतिक क्षेत्र म अव तब स्थापित सगठन और समृद्धि का निश्चित रूप से व्यक्त करन का साधन मात्र ह। दूसरे शब्दा में जहाँ पाश्चात्य राज्यों मे सविधान ही वह आदर्श होता है जिसके अनुरूप शासन-तंत्र चलने हैं और जिस आदर्श के निकट तक पहुँचन का प्रयत्न किया जाता है, वहाँ सोवियत प्रणाली म सविधान केवल साम्यवाद आदर्श की प्राप्ति व विकास त्रम की अवस्थाओं का चित्रित करता है। जैसे-जैसे सामाजिक आदर्शों की प्राप्ति होती जाती है, सविधान भी बदलता जाता है। इसके अतिरिक्त जहाँ पाश्चात्य सविधान केवल "शासन-यंत्र का ढाँचा" तैयार करते ह वहाँ साम्यवादी सविधान राजनैतिक प्रशासन यंत्र के ढाँचे के साथ साथ सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के सगठन का चित्र भी अस्तुत करते है।

२ सोवियत सविधान का महत्त्व

(Importance of the Soviet Constitution)

सोवियत सघ एक नवीन राष्ट्र है। ब्रिटन, युक्त राज्य अमेरिका आदि दशा की तुलना म इसका जीवन काल नगण्य है। राजनैतिक दृष्टिकोण से यह सिर्फ ८९ वष (१९१७ क बाद) पुराना राष्ट्र और सवैधानिक दृष्टिकोण से सिर्फ ३० वष (१९३६) पुराना। फिर भी यह राष्ट्र बहुत महत्त्वपूर्ण हो गया है तथा विश्व का एक सवशक्तिशाली राष्ट्र बन गया है। इससे सम्बन्धित प्रचुर मात्रा म साहित्य पैदा किया गया है। इस राष्ट्र तथा इसकी शासन व्यवस्था म विश्वव्यापी दिलचस्पी ली जा रही है। इसके अनेक कारण है।

विश्व-राजनीति के रगमच पर सोवियत सघ एक नायक का पाठ अदा कर रहा है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात वह साम्यवादी गुट का नतुत्व कर रहा है। आज वह राजनीतिक शक्ति की छोटी पर विराजमान है। वह विश्व की सर्वाच्च कोटि की शक्तियां (1) महान शक्तियों म अमेरिका के समकक्ष रखा जा रहा है। अमेरिका के साथ साथ वह भी मे एक विश्व का सवशक्तिशाली, सवसम्पन्न तथा सवविकसित राष्ट्र है। वह आज विश्व के भाग्य का निर्णायक बन गया है। उसके एक इशार पर विश्व की राजनीति करवत ले सकती है। अत इतने महत्त्वपूर्ण राष्ट्र की शासन-व्यवस्था को छोड़े जानकारी का कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

सोवियत राष्ट्र तथा उसके सविधान व अध्ययन के महत्त्व का एक प्रमुख कारण है, एक नवीन सामाजिक आर्थिक तथा राजनैतिक प्रयोग। विश्व म शासन प्रणाली व सम्बन्ध म अभी तक अनेक प्रयोग हा चुके है और भविष्य मे होगा। लेकिन सोवियत रूस मे जा प्रयोग ही रहा है वह अनूठा है। मिडनी तथा ट्रीटीस वेव न इस नयी सभ्यता (a new civilization) कहा है।

यह माक्सवाद लेनिनवाद पर आधारित है। समाजवाद की इस भूमि में अर्थशास्त्र तथा राजनीति शास्त्र की मौलिक मान्यताओं में आमूल परिवर्तन लाया गया है और

(ii) एक महान प्रयोग

उत्पादन, सामाजिक सम्बन्ध तथा शासन प्रणाली के क्षेत्र में एक नयी व्यवस्था की स्थापना की गयी है। इसीलिए बोलशेविक क्रान्ति (१९१७) की विशालता तथा प्रभाव की तुलना फ्रांस की क्रान्ति (१७८९) से की गयी है। यदि यह प्रयोग सफल हुआ तो मानव इतिहास का एक नयी दिशा में मुड़ना होगा।

सावियत संघ में राजनैतिक तथा प्रशासकीय ढांचा अथ देश की अपेक्षा बहुत जटिल तथा पचीदा (Complicated) है। इसके दो प्रमुख कारण हैं—सोवियत सरकार के ऊपर अत्यधिक काय भार तथा मरकरी विभागों की अपेक्षा ऐच्छिक समुदायों का जाल बिछा हुआ है। नागरिक जीवन के हर क्षेत्र में सोवियत सरकार हस्तक्षेप करती है तथा उस पर पूर्ण-नियंत्रण रखती है, जैसा कि साम्यवादी दशा के अतिरिक्त अथ किसी भी देश में नहीं पाया जाता है। साम्यवादी दल तथा उसके अंतर्गत सफेद समुदाय नागरिक जीवन को नियंत्रित करते हैं। फलतः समाज अति समाहित समाज (a highly integrated society) बन गया है। यह आधुनिक युग में अधिनायकवाद का नया रूप में प्रस्तुत करता है। अतः प्रशासन के इस नये रूप का ज्ञान किसी भी व्यक्ति के लिए लाभप्रद होगा।

सोवियत शासन-व्यवस्था परम्परागत शासन प्रणालियाँ तथा मान्यताओं के लिए एक चुनौती (A Challenge) है। यह पारंपारिक प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था के सिफे प्रतिकूल ही नहीं है बल्कि प्रत्यक्ष धारणा का नया अर्थ में प्रयोग किया गया है। इसमें प्रजा

(iv) एक चुनौती

तन्त्र, संघ-व्यवस्था, ससदात्मक शासन, द्विसदनीय प्रणाली इत्यादि धारणाओं का व्यापक प्रयोग किया गया है, पर विभिन्न अर्थ में। इतना ही नहीं, सोवियत रूस की व्यवस्था परम्परागत नैतिकता तथा अध्यात्मवाद का भी एक चुनौती है, क्योंकि यह मनुष्य की भौतिक उत्पत्ति का अपना चरम लक्ष्य मानता है, आध्यात्मिक उत्पत्ति का नहीं।

भारतीयों के लिए सावियत रूस तथा उसकी शासन व्यवस्था की जानकारी विद्यमान महत्त्वपूर्ण है। सिफे इस दृष्टि से नहीं कि भारत और रूस पड़ोसी राष्ट्र हैं तथा दाना में घनिष्ठ सम्बन्ध है, बल्कि इसलिए भी कि भारत का लक्ष्य एक समाजवादी समाज की स्था-

(v) भारतीयों के लिए विशेष महत्त्व

पना करना है। अतः सावियत समाजवाद के समीक्षण तथा परिवर्द्धित अर्थात् प्रजातान्त्रिक रूपान्तर का हमें अपनाना है। भारत-चीन झगड़े में सावियत रूस तथा ताशकन्द समन्वय में सावियत सरकार का साथ न सावियत संघ तथा भारत को बहुत निकट ला दिया है।

सारांश

समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व — यद्यपि गत वर्षों में सोवियत रूस तथा उसकी शासन-व्यवस्था के बारे में काफी लिखा गया है, फिर भी यह एक 'पहेली' (Ligma) है।

इसके समाज शास्त्र के तत्त्वों के अंतर्गत उसका भौगोलिक स्थिति, क्षेत्रफल, जनसंख्या, प्राकृतिक साधन, आर्थिक एवं वैज्ञानिक प्रगति, जातिशास्त्र, धर्म तथा भाषाएँ, अतीत से सम्बन्ध, ऐतिहासिक आधार तथा संविधान के सम्बन्ध में विचार का अध्ययन किया जा सकता है।

महत्त्व सोवियत सविधान के महत्त्व के निम्नलिखित कारण हैं, 'महान् शक्तियों' में एक महान् प्रयोग, एक पेंचीदी व्यवस्था ९५ चुनौती तथा भारतीयों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण ।

Questions

- 1 Mention the sociological factors behind the Soviet Constitution
(सोवियत सविधान के अध्ययन के महत्त्व पर प्रकाश डालें ।)
- 2 "There is a close connection between a country's geography and its political fortunes Explain it with reference to the Soviet Union
("किसी देश की राजनीतिक दशा तथा उसकी भौगोलिक स्थिति में बहुत घनिष्ठ सम्बन्ध है ।" इस उक्ति की व्याख्या सोवियत सघ के सम्बन्ध में कीजिये ।)
- 3 Discuss the importance of the study of the Soviet Constitution
(सोवियत सविधान के पीछे समाजशास्त्रीय तत्त्वा का विवरण दीजिये ।)



— "The draft of the new constitution is a summary of the path that has been traversed a summary of the gains already achieved. In other words it is registration and legislative embodiment of what has already been achieved and won in actual fact"—Stalin

२.

सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background of the Constitution)

१	परिचय—	
२	ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त—	जारशाही का जारम्भ रामनोव वंग का शासन, १९०५ व सुवर्ष ।
३	क्रांति—	१९१७ की मार्च क्रांति, १९१७ की अक्टूबर क्रांति ।
४	सविधान का निर्माण—	१९१८ का सविधान, १९२९ का सविधान, १९३६ का सविधान ।
५	सशोधन तथा विकास—	सर्वैधानिक विकास, अथर्व विकास, नया सविधान ।

१ परिचय (Introduction)

सोवियत सघ के सविधान का विकास । सविधाना के इतिहास स भिन्न है । किसी भी देश में सविधान का विनास अनीत की घटनाया तथा परम्पराया में प्रभावित हाना है । कोई-न-कौड़ी बड़ी भूतकालीन सर्वैधानिक व्यवस्था वर्त्तमानकालीन सर्वैधानिक व्यवस्था का अवश्य जोड़ती है । लेकिन, सोवियत सघ के सविधान की यह अदभूत विशेषता है कि अपन पूर्वज, अर्थात् जारशाही काल की राजनीतिक संस्थाया में उमका कोई मल नहीं मिलता । आधुनिक सोवियत शासन-व्यवस्था एवदम नवीन है । फिर भी, इस समय का लिए अतीत की घटनाओ तथा राजनीतिक संस्थाया का समुचित गान आवश्यक है । सोवियत सविधान के ऐतिहासिक विकास को चार चरणों में बाँटा जा सकता है —

- (क) ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त (Historical Antecedents)—१९१७ ई० तक,
- (ख) क्रांति (Revolution)—१९१७ ई०
- (ग) सविधान का निर्माण (Drafting of the Constitution)—१९१८ ई० से १९३६ ई० तक,
- (घ) सशोधन तथा विकास (Amendment and Development)—१९३६ ई० से आज तक ।

(२) ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त (Historical Antecedent)

रूस एक नया राष्ट्र है, ग्रीस और रोम की तरह एक प्राचीन राष्ट्र नहीं है और न ता यह

सम्यता का कभी के द्र ही रहा है। जिन दिना रोम और ग्रीस सम्यता की चरम सीमा पर थे, हंस एक असम्य देश था। उसकी जानवारी विद्व के लागू को एवदम नहा जा रशाही का आरम्भ वाईकिंग वश के एक राजकुमार ने रूस पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर लिया। इस वश ने १२४० ई० तक राज्य किया। तरहवी शताब्दी म तानार शासकों के अधीन यह देश आ गया। पंद्रहवीं शताब्दी के मध्य म एन स्मी सरदार म तानार-प्रभुत्व से मुक्ति दिलायी और देश का एकीकरण किया। इस वश के ईवान-चयुथ (Ivan IV) ने जार की उपाधि ग्रहण की। इस प्रकार पंद्रहवीं शताब्दी म जारशाही का प्रारम्भ हुआ। जार निरकुश तथा स्वेच्छाचारी शासक थे।

१९१३ ई० मे माईकल रोमनोव रूस के राजसिंहासन पर बैठा और रोमनोव वंश की नाव पडी। तब से लगभग ३०० वर्षों तक यह वंश मत्तारूढ रहा। इस वंश के सबसे विख्यात शासक रोमनोव वंश का शासन पीटर महान (Peter the Great) और कैथरीन महान (Catherine the Great) थे, जिन्होंने वत्तमान रूस का निर्माण किया, इसकी सीमा का बढाया तथा औद्योगिकरण किया। अय शासक जो मत्तारूढ हुए थे अलेक्जेंडर प्रथम, निकोलस प्रथम, अलेक्जेंडर द्वितीय, अलेक्जेंडर तृतीय और निकोलस द्वितीय। इसमे अलेक्जेंडर द्वितीय (१८५४-१८८१) का शासनकाल सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है। इस काल म साम्राज्य का विस्तार हुआ तथा तीन उल्लेखनीय सामाजिक एव प्रशासकीय सुधार किये गये—(१) अढ -दासों को मुक्ति प्रदान करना, (२) दीवानी तथा फौजदारी यायालयों की स्थापना तथा (३) स्थानीय प्रशासनीय संस्थाओं की स्थापना। सभी जारों का शासन निरकुश तथा प्रतिस्त्रियावादी था।

उनीसवीं शताब्दी के अंत मे औद्योगिक क्रान्ति के परिणामस्वरूप यूरोप के अय देशों की तरह रूस मे मध्यम वर्ग (middle class) का मृजन होने लगा जिसने स्वतन्त्रता तथा संवैधानिक सरकार के आंदोलनों का नेतृत्व किया। १८९५ ई० के सुधार १८९५ ई० म रूसी सामाजिक प्रजातन्त्रवादी दल (Russian Social Democratic Party) का जन्म हुआ। शीघ्र ही यह दल दो भागों मे विभक्त हो गया—एक अतिवादी, जो बोर्शेविक (Bolsheviks) कहलाये और दूसरी नरम विचार वाले, जो मेन्शेविक (Mensheviks) कहलाय। १९०५ ई० मे जापान जैसे छोटे देश के हाथों रूस को मुँह की खानी पडी। दश की मानहानि ने क्रांतिकारियों का अवसर प्रदान किया। दश म विद्रोह की लहर दौड पडी। निकोलस द्वितीय को बाध्य होकर १९०५ ई० का एक घोषणा (Manifesto) प्रचलित करनी पडी जिसम उसने अपनी प्रजा का भाषा, धर्म तथा अय प्रकार की स्वतन्त्रताएँ प्रदान करने का वचन दिया और साथ ही एक स्त्री समद ड्यूमा (Duma) के निर्वाचन की भी घोषणा की। रूस क इतिहास म यह घटना महत्त्वपूर्ण है लेकिन इने क्रांति (Revolution) कहना अतिशयान्ति होगी। जनतन्त्र की दिशा मे यह प्रयोग सफल न हुआ। निर्वाचन की एसी पद्धति अपनायी गयी कि ड्यूमा जार क हाथ म कठपुतली बन गया। फिर भी, इसका महत्त्व क्रांतिकारियों के लिए एक प्रेरक क्रांति के रूप म बना रहा।

(३) क्रांति

(Revolution)

१९०५ ई० की क्रांति की ज्वाना कुद्ध दिना के लिए गान्त भले ही हा गया, लेकिन उसकी

चिनगारी मुलगती ही रही। पथम विश्वयुद्ध के मध्य मे इस चिनगारी १ विकराल रूप धारण कर लिया और जारशाही को सदा के लिए निगल गयी। यद्यपि १९१७ ई० की मार्च १९१७ ई० की मार्च ई० की बोलशेविक क्रांति का आगमन एक विस्मयकारी तथा आकस्मिक घटना थी, लेकिन इसकी पृष्ठभूमि सैकड़ों वर्षों से तैयार हो रही थी।

१९१७ ई० से पूर्व रूस की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक दशा वही थी जो फ्रांस की १८८९ ई० में क्रांति के समय थी। लोगों की सामाजिक तथा आर्थिक दशा बहुत बुरी थी, माधारण लोगों का जीवन स्तर बहुत खराब था, उनकी शिक्षा तथा स्वास्थ्य का कोई प्रबंध न था। महामारी और भूखमरी का प्रकोप था। राजनैतिक दृष्टिकोण से भी रूस यूरोप के देशों में दानाब्दियों पीछे था। जत्रकि अन्य देशों में राजनैतिक विकास प्रजातंत्र की ओर गतिमान था। रूस इसके विपरीत निरकुशतावाद की दशा में। फलतः जनता में अमताप फैल रहा था। दूसरी ओर प्रथम विश्वयुद्ध में रूस की हार पर हार हा रही थी। क्रांतिकारियों ने सुअवसर देख ७ मार्च, १९१७ ई० को विद्रोह आरम्भ कर दिया। मैनिक तथा अन्य सरकारी पदाधिकारी भी क्रांतिकारियों से जा मिले। प्रतिबल परिस्थितियों को देखकर जार का राजनिहासन का परित्याग करना पड़ा।

जारशाही के स्थान पर एक स्थायी सरकार (Provisional Government) की स्थापना की गयी। यह सरकार मध्यमवर्गीय समुदायों और नरमदलीय समाजवादियों के सहयोग से बनी थी। इस सरकार का लक्ष्य था, एक उदारवादी प्रजातंत्र (Liberal Democracy) की स्थापना करना। यह सरकार व्यक्तिगत सम्पत्ति अक्षुण्ण रखेगी। तथा युद्ध को जारी रखने के पक्ष में थी। अतः जनता इससे असंतुष्ट थी। इसके अलावे बोल्शेविक लेनिन के नेतृत्व में जनता की राटी और कपडे की तत्कालीन समस्या को सुलझाने की प्रतिज्ञा कर रहे थे तथा मार्क्सवाद के प्रचार द्वारा भूखी और नगी जनता का अपनी ओर आकर्षित कर रहे थे। वे जनता को गमानता तथा जनराज्या के सुनहले दृश्य दिखा रहे थे। अन्त में, बोल्शेविकों ने २६ अक्टूबर, १९१७ ई० को अस्थायी सरकार को उलट दिया। इस प्रकार १९१७ ई० की क्रांति के माध्यम में रूस का शासन बोल्शेविक साम्यवादियों के हाथ में आ गया।

(४) सविधान का निर्माण

(Framing of the Constitution)

क्रांति के बाद साम्यवादियों ने समझा कई भवैधानिक प्रश्न उठ खड़े हुए, जैसे — राज्य दुबल हो या प्रबल, स्थानीय सस्थाओं की क्या स्थिति हो, संघवाद का किस रूप में अपनाया जाय तथा साम्यवादी दल का राज्य में क्या स्थान हो ? इन सर्वैधानिक प्रश्नों को साम्यवादियों ने तीन कक्षाओं में सुलझाया —

(क) १९१८ ई० का सविधान।

(ख) १९२४ ई० का सविधान।

(ग) १९२६ ई० का सविधान।

१९१८ ई० का सविधान साम्यवादी रूस का पहला सविधान है। इसके प्रारूप का निर्माण

(क) १९१८ ई० का सविधान
एक आयोग ने किया। इस आयोग का सटिलोव अध्यक्ष था तथा स्टाकिन और बुखारिन सदस्य। पांचवी अखिल रूसी सावियत कांग्रेस (Fifth All Russian Congress of Soviets) के अनुमोदन के पश्चात् जुलाई, १९१८ में इस कागू किया गया। वास्तव में यह केवल

सोवियत समाजवादी सघीय रूसी गणराज्य (Russian Federation of Soviet of Socialist Republic) का सविधान था ।

इस सविधान म निम्नलिखित प्रमुख विशेषताएँ थी —

(१) सविधान मे यह स्वीकार किया गया कि राज्य की मप्रभुता सोवियतता म निहित होगी जिसकी स्थापना शासन-संचालन के लिए स्थानीय एव केन्द्रीय सभी स्तरा पर की जायगी ।

(२) सविधान का उद्देश्य एक समाजवादी राज्य की स्थापना करना और सब देगा मे समाजवाद का विजय कराना है ।

(३) एक अखिल रूसी सावियत काँग्रेस (All-Russian Congress of Soviets of Workers, Peasants, Cossacks and Red Army Deputies) की व्यवस्था की गयी । यह देश की केन्द्रीय विधान मभा थी । इसकी सदस्य संख्या १२०० थी । सदस्यता म निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप मे वर्गीय निर्वाचन प्रणाली द्वारा होना था । केन्द्रीय सोवियत का निर्वाचन प्रान्तीय सोवियतों द्वारा, प्रान्तीय सावियत म जिना सावियता द्वारा, जिला सावियता का ग्राम या नगर सावियत द्वारा जीर ग्राम या नगर सावियत का जनता द्वारा निर्वाचन किया जाता था । इस प्रकार देग क प्रशासन के लिए सावियतों का एक सीढीनुमा (Hierarchical) नम था ।

(४) पूँजीपतिया, पावरियो, कुनका तथा जारशाही मे सम्बन्धित अय व्यक्तियों को राज नीतिक अधिकार मे वचित कर दिया गया ।

(५) एम के द्रीय कार्यकारिणी (All Russian Central Executive Committee) का भी व्यवधान था जिसका निर्वाचन अखिल रूसी सोवियत काँग्रेस करती थी । इसम २०० सदस्य होते थे । ३० सदस्यों की इसकी एक जय छोटी समिति थी, उसे प्रेजिडियम (Presidium) कहा गया । केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के आदेशानुसार-शासन मंचालन करने के लिए एक जन प्रबन्धिका परिषद (Council of People's Commission) थी जिसके सदस्य विभिन्न शासन विभागा के प्रमुख होते थे ।

(६) सविधान म मनुष्य के कतिपय मौलिक अधिकारों की घोषणा की गयी थी । इसके लिए सविधान के साथ ही यह प्रस्तावना भी जोड दी गयी थी जिसकी नाम 'श्रमिक और सोवित जनता के अधिकारों की घोषणा' (The Declaration of the Right of the Working and Exploited People) बताया गया था ।

(७) साम्यवादी रूस के प्रथम सविधान की एक अय विशेषता उनकी मघात्मक पद्धति थी । विभिन्न जातियों को स्वायत्त प्रशासकीय एकाइया के रूप मे संगठित किया गया । इन अवयवों एक्को का संयोग मुक्त और ऐच्छिक था, उन्म मघ मे पृथक हाने का अधिकार था । लेकिन यहाँ उल्लेखनीय है कि अवयवों एक्को को सावियत काँग्रेस या केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति क कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हुआ । इस मघ राज्य का नाम रूसी समाजवादी सघीय सावियत गणराज्य (R S F S R) रखा गया ।

१९२४ ई० मे साम्यवादी रूस के दूसरे सविधान का निर्माण हुआ । १९२२ ई० में तीन अय गणराज्य ह्लाइट, यूक्रेन तथा ट्रांसकैशिया रूसी गणराज्य के साथ मिल गये और इन्होंने सोवियत मघ (Union of Soviet Socialist Republic) की नींव डाली । इसके अतिरिक्त देश म आन्तरिक गति कायम हो चुकी थी तथा बाह्य आक्रमण का भय घट गया था । कई देशों से इसे वधानिक भायता भी मिल चुकी थी । इन सब महत्वपूर्ण परिवर्तनों के

कारण यह आवश्यक हा गया कि एक नये सविधान की रचना की जाय। एक सविधान आयाग की स्थापना की गयी जिसने सविधान का प्रारूप तैयार किया। ३१ (ख) १९२४ ई० का जनवरी १९२४ ई० का सोवियत सघ की द्वितीय सोवियत कांग्रेस (Second Congress of Soviets of the U S S R) ने इस स्वीकृति दे दी। इस सविधान की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित थी —

(१) १९२४ ई० का सविधान १९१८ ई० के सविधान का विस्तृत तथा परिवर्द्धित रूप था। इस सविधान में सविधानात्मक व्यवस्था का और व्यापक रूप दिया। केन्द्रीय सरकार तथा गणराज्यों में शक्ति तथा अधिकारों का विभाजन कर दिया गया। अमेरिका के समान विनिर्दिष्ट शक्तियाँ (Specified powers) केन्द्रीय सरकार को दी गयी थी और अवशिष्ट शक्तियाँ अवयवी राज्यों को। अवयवी राज्यों को केवल स्थानीय एवं साम्प्रदायिक स्वायत्तता प्रदान ही गयी थी। इनकी संख्या ७ थी। १९१८ ई० के सविधान में मघीय शासनांगों को 'अखिल रूसी' (All Russian) शब्द में सम्बोधित किया गया था १९२४ ई० के सविधान में उन्हें मघीय (All Union) शब्द में सम्बोधित किया गया।

(२) १९१८ ई० में सविधान के नये सविधान द्वारा श्रमिकों का शासन स्थापित किया गया तथा पूँजीपति, व्यक्तिगत व्यापारी आदि को मताधिकार से वंचित कर दिया गया।

(३) सघ सरकार के पाँच मुख्य प्रणामकीय अङ्ग थे —

(क) केन्द्रीय मोवित कांग्रेस (Congress of Soviets of the U S S R.)— इनका अधिवेशन बहुत ही सूक्ष्म काल के लिए तथा लम्बे अवकाश के पश्चात् होता था। इसमें देश की समस्त विधायी शक्तियाँ निहित थी।

(ख) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति (Union of Central Executive Committee)—मोवित कांग्रेस के अवकाश-काल में इनकी समस्त विधायी एवं कार्यपालिका शक्तियाँ का प्रयोग यह समिति करती थी। इसमें दो सदन थे—मघीय मोवियत (Soviet of Union) और राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities)।

(ग) प्रेजिडियम (Presidium)—केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का अधिवेशन भी अल्पकाल के लिए होता था। अतः, अन्तरिम काल में इसकी शक्तियों का प्रयोग एक अथ समिति करती थी। इसे प्रेजिडियम कहा जाता था। अन्तर्गम काल में कार्यकारिणी समिति के सब अधिकार इस मिन जाते थे। इसका निर्वाचन समिति ही करती थी।

(घ) केन्द्रीय जनप्रबन्धक परिषद् (Council of People's Commissariat)—पाश्चात्य सविधानों के दृष्टिकोण से यह गणमन्त्रिपरिषद् के रूप में कार्य करती थी। सभी प्रणामकीय अधिकार (Executive power) डा दिया गये थे। यह अपने कार्यों के लिए केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी था। इसके १५ सदस्य कार्यकारिणी समिति द्वारा नियुक्त होते थे।

(ङ) सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) मोवियत सघ के एक सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना की गयी। यह सोवियत कांग्रेस का ही एक अङ्ग था।

(५) इकाई गणराज्यों में भी केन्द्रीय शासन के समान मोवियत शासन-सदृश को अपनाया गया। यहाँ भी मोवियत कांग्रेस, कार्यकारिणी समिति, प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद् आदि की व्यवस्था

की। गणराज्या के अधिकार महत्वपूर्ण नहीं थे। उन्हें सिर्फ स्थानीय एवं सांस्कृतिक स्वायत्तता प्राप्त थी।

प्रथम संविधान के समान द्वितीय संविधान का कार्य ऋाल भी अल्प ही रहा। नव आर्थिक नीति (New Economic Policy) तथा पंचवर्षीय योजनाओं ने रूस की आर्थिक व्यवस्था में क्रान्तिकारी परिवर्तन लाया। प्रथम तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं ने फलस्वरूप सोवियत संघ समाजवाद की दिशा में द्रुतगति से बढ़ने लगा। प्रशासन सामाजिक तथा आर्थिक संगठन, साहित्य, विज्ञान, कला, दशन आदि सब के-सब साम्यवादी सिद्धांतों के अनुसार पुनः संगठित तथा पुनः प्रतिपादित किये गये। सोवियत संघ से पूँजीपति तथा शोषक वर्ग पूर्णतया लुप्त हो गये। समाज में किसान मजदूरों का राज्य हो गया। विज्ञान, कला तथा साहित्य में बड़ी प्रगति हुई। इस बीच में कई अल्प गणराज्या की स्थापना हुई। १९३६ ई० तक ११ गणराज्य सोवियत संघ के सदस्य हो गये। इस प्रकार देश की आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियाँ इतना परिवर्तन हुआ कि यह आवश्यक समझा गया कि राजनीतिक व्यवस्था में भी उसके अनुकूल परिवर्तन किया जाय। अतः १९२४ के संविधान में परिवर्तन आवश्यक हो गया लेकिन नये संविधान के निर्माण के पीछे प्रोपगंडा तथा तत्कालीन अंतर्राष्ट्रीय स्थिति का हाथ अधिक पाया जाता है।^१

१९११ ई० में सोवियत कांग्रेस के आंगानुसार एक संवैधानिक आयोग (Constitutional Commission) की स्थापना की गयी। इसमें ३१ सदस्य थे तथा इसका अध्यक्ष स्तालिन था। उसे आदेश दिया गया कि वह ऐसे संविधान की रचना करे जो अधिक प्रजातन्त्रवादी तथा सामाजिक मिद्धता पर आधारित हो। निम्नलिखित सिद्धांतों का भावी संविधान का आधार बनाया गया —

(१) सीमित मताधिकार के स्थान पर वयस्क मताधिकार, अर्थात् प्रत्येक नागरिक को समान रूप में मताधिकार की व्यवस्था।

(२) परोक्ष निर्वाचन प्रणाली के आधार पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था।

(३) मूले मतदान स्थान पर गुप्त मतदान प्रणाली की व्यवस्था।

(४) नवीन सामाजिक तथा आर्थिक परिस्थितियों के अनुकूल राजनीतिक समस्याओं की व्यवस्था।

आयोग ने काफी परिश्रम के बाद संविधान का एक प्रारूप तैयार किया और १ जून, १९३६ ई० को उम प्रेजिडियम के समक्ष प्रस्तुत किया। संविधान पर विचार करने के लिए देश भर में सोवियतों तथा अल्प संगठनों की बैठकें हुईं जिन्होंने लगभग ५,२७,००० मसौधों प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये। विशिस्की ने कहा है कि "प्रारूप पर वाद विवाद सोवियत प्रजातंत्र की सर्वोत्कृष्ट

1 "It was cogitated to pass out some honey cakes' during the Great purge by Stalin "and to impress democratic governments at a time when the Soviet enemies Hitler and Mussolini, were in high fettle and when (later) a horrible civil war had burst out in Spain, under onslaught by Franco's Fascist

प्रारूप पर आठवीं सघीय सोवियत कांग्रेस (VIII Congress of the Soviet of the U S S R) ने विचार किया। इस सभा में २०१६ प्रतिनिधि थे जो ६३ जातियों के थे। इसमें प्रायः सभी वर्ग के लोग थे। लेकिन सभी सदस्य साम्यवादी विचाराधारों के थे तथा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साम्यवादी दल से सम्बन्धित थे। दिसम्बर, १९३६ ई० में सोवियत कांग्रेस ने ४३ संशोधनों के साथ सविधान के प्रारूप को स्वीकार कर लिया।

यह सविधान 'स्टालिन सविधान' (Stalin Constitution) के नाम से प्रसिद्ध है क्योंकि सविधान का प्रारूप तैयार करने, कांग्रेस में उस पर विचार-विमर्श करने तथा कांग्रेस द्वारा उसको स्वीकृति दिलाने में स्टालिन का मुख्य हाथ था।

(घ) संशोधन तथा विकास (Amendments and Developments)

सोवियत विधि-वेत्ताओं के अनुसार सविधान देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक अवस्थाओं की अभिव्यक्ति है। जैसे-जैसे इन अवस्थाओं में परिवर्तन होता है, वैसे-वैसे सविधान में भी परिवर्तन आवश्यक है। यद्यपि आज भी सोवियत संघ में १९३६ ई० का स्टालिन सविधान ही लागू है, लेकिन उसमें अनेकों बार संशोधन किये गये हैं। मौलिक परिवर्तन कभी नहीं किये गये।

सघीय व्यवस्था तथा अवयवी एकत्रों की शासन व्यवस्था में कई बार परिवर्तन लाये गये। महायुद्ध के फलस्वरूप सोवियत संघ के प्रदेश तथा जनसंख्या में वृद्धि हुई। पश्चिमी यूक्रेन तथा पश्चिमी ह्विट रूम प्रमर्श यूक्रेन तथा ह्विट रूम में मिल गये। इसके अतिरिक्त ५ नये गणराज्य सोवियत संघ में सम्मिलित हुए। संघ में कुल मिलाकर १६ गणराज्य हो गये। इन गणराज्यों के शासन तथा संगठन में समय-समय पर अनेक परिवर्तन किये गये। १९४४ ई० में सविधान में संशोधन द्वारा प्रेजिडियम की रचना और संगठन सम्बन्धी कुछ संशोधन किये गये और काउंसिल ऑफ पीपुल्स कमिस्सर्स (Council of Peoples' Commissars) में भी कुछ परिवर्तन किये गये। २५ फरवरी, १९४७ ई० को सोवियत संघ की सुप्रीम सोवियत ने सविधान का पुनर्निरीक्षण किया। कुछ धाराओं में संशोधन लाया गया। प्रेजिडियम के अतिरिक्त सदस्यों की संख्या घटा कर ५ कर दी गयी। इसकी पूर्ण संख्या ३३ हो गयी। काउंसिल ऑफ पीपुल्स कमिस्सर्स का नाम मंत्रि परिषद (Council of Ministers) रख दिया गया। श्रमिकों के काम के घंटे आठ से घटाकर सात कर दिये गये। अवयवी गणराज्यों को स्वतंत्र सैनिक दस्ते रखने तथा विदेशी देशों से दैत्य सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार प्रदान किया गया। हाल में ही काला फिनिश गणतंत्र को रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणतंत्र में मिला दिया गया। अतः अब सोवियत संघ में केवल १५ सघीय गणराज्य रह गये हैं। १९५० ई० में भी सविधान में कतिपय संशोधन लाये गये।

1 "In the discussion by all the people of the draft of fundamental law of our State—the Stalin Constitution—Soviet democracy found its most brilliant

expression' —Vyshtinsky

सो० सं० सं०—२

सोवियत सभ में स्टालिन की मृत्यु के बाद बुद्ध परिवर्तन आये ह। स्टालिन अपन शासन कान म राज्य का सर्वोच्च शासक बन गया। दल में भी उसका स्थान सर्वोपरि था। वस्तुतः देश पर उसका एकदम राज्य हो गया था। सोवियत सभ में व्यक्तिगत का राज्य था (Cult of personality)। परन्तु मात्र १९५३ ई० में स्टालिन की मृत्यु के उपरांत स्टालिनशाही के विरुद्ध प्रतिक्रिया प्रारम्भ हुई। पहले स्टालिन की जनता का नेता कहा जाता था। लेकिन अब उसे एक माना-गहा कहा जाने लगा आज स्टालिन राज्य (Cult of Stalin) की जन्य विकास। घार निंदा की जाने लगी और दल राज्य (Cult of the Party) पर जोर दिया जाने लगा। १८ फरवरी, १९५६ ई० को साम्यवादी दल के कांग्रेस में अस्तास मिकोयन (Anastas Mikoyan) ने कहा कि बीस वर्षों तक सोवियत सभ में सामूहिक नेतृत्व के स्थान पर व्यक्तिगत नेतृत्व शासन गचानन करना रहा। इसी कांग्रेस में क्रुश्चेव (Khrushchev) ने कहा कि स्टालिन मार्क्सवाद तथा लेनिनवाद (Marxism and Leninism) के सिद्धांतों में पथभ्रष्ट हो गया था। कांग्रेस में व्यक्तिगत नेतृत्व (Individual leadership) के स्थान पर सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत (Collective leadership) को साम्यवाद के अनुकूल माना गया। अक्टूबर, १९६१ ई० में आयोजित साम्यवादी दल के २२ वें कांग्रेस में भी क्रुश्चेव ने स्टालिनशाही तथा व्यक्तिगत राज्य के विरुद्ध नारा बुलंद किया तथा सामूहिक नेतृत्व पर जोर दिया। स्टालिनशाही ने विरुद्ध प्रतिक्रिया तब अपनी सीमा पर पहुँच गयी, जब हान में ही उसने जन को जैन न जन की जन से हटाने के मिशन से बाहर गाड़ दिया गया।

हान में ही सोवियत सभ में अब दो विकास परिनिक्षित हो रत है— दल विरोधी समुदाय (Anti party group) के विरुद्ध जेहाद तथा 'दल की बीस वर्षीय योजना (Party's 20 years Programme)। स्टालिन की बारह सोवियत सभ म क्रुश्चेव ने व्यक्तिगत का राज्य कायम हुआ। क्रुश्चेव अपने विरोधियों—बुलगानिन, मांतिताव, मालेन्कोव, वागनोविच, वारगिलोव आदि को दल तथा सरकार से बाहर निकाल फेंकने में सफल हुआ तथा इन नेताओं को दल विरोधी करार देकर इनके विरुद्ध बड़ी तरवाई की गयी। साम्यवादी दल के २० वीं कांग्रेस में क्रुश्चेव ने दल की २० वर्षीय योजना प्रस्तुत की जिसमें कहा गया है कि २० वर्षों के अन्दर सोवियत सभ में एक साम्यवादी समाज (Communist Society) का निर्माण हो जायगा। बीस वर्षों के अन्दर औद्योगिक वस्तुओं का उत्पादन दो गुना तथा उपभोग्य वस्तुओं का उत्पादन पाँच गुना बढ़ जायेगा। सभी लोगों की निरुल्लेखिता शिक्षा तथा कामस्थान मिलेगा। क्रुश्चेव के अनुसार दल का यह कार्यक्रम लेनिन द्वारा प्रस्तुत १९१७ ई० के कार्यक्रम को स्थानांतरित करता है। बीस वर्षों के इस काल को क्रुश्चेव ने 'साम्यवाद का निर्माण काल' (Period of building of Communism) कहा। लेकिन क्रुश्चेव की पदच्युति के बाद पुनः सामूहिक नेतृत्व का युग आया और क्रुश्चेव द्वारा प्रस्तावित कार्यक्रम मटाई में पड़ गया।

स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् उपर्युक्त राजनीति तथा आर्थिक विकास के कारण यह आग की जाती है कि निम्न भविष्य में सोवियत सभ में नया मविधान का निर्माण होय होगा। १७ अक्टूबर, १९६१ ई० को क्रुश्चेव ने साम्यवादी दल के २२ वीं कांग्रेस को समय यह घोषणा की कि सोवियत सभ का नया मविधान कुछ ही दिनों में लागू के सामने आयगा। यह मविधान 'साम्यवाद निर्माण काल (The period of the building of Communism) में सोवियत सभ की निर्दिष्टताओं की

अभिव्यक्त होगी। त्रुश्चेव ने आगे बतलाया कि इस सम्बन्ध में लेनिन के सिद्धांतों तथा सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत को ध्यान में रखा जायगा। नये संविधान के प्राख्य के बारे में कोई प्रगति नहीं हुई। त्रुश्चेव की पदच्युति के बाद शायद ही नया संविधान तैयार हो सके।

सारांश

सोवियत संघ के संविधान का विकास अन्य देशों से इस माने में भिन्न है कि अतीत की घटनाओं तथा परम्पराओं से वह प्रभावित नहीं है।

इसके ऐतिहासिक विकास को चार चरणों में बाटा जा सकता है—

(क) ऐतिहासिक पूर्वगामी बुचान्त (Historical Antecedents) १९१७ ई० तक।

(ख) क्रांति (Revolution) १९१७ ई० तक।

(ग) संविधान का निर्माण (Framing of the Constitution) १९१८ ई० से १९३६ तक।

(घ) संशोधन तथा विकास (Amendment and Development) १९३६ ई० से आज तक।

प्रश्न

- 1 Discuss the historical and constitutional heritage of the Soviet Russia
(सोवियत रूस की ऐतिहासिक तथा संवैधानिक विरासत का विवरण दीजिये।)
- 2 Trace the constitutional development of the Soviet Russia till to day
(आज तक सोवियत रूस के संवैधानिक विकास का वर्णन कीजिये।)
- 3 Describe the historical background against which the Dictatorship of the proletariat was established in the U S S R
(सोवियत संघ में मजहारा वर्ग के अधिनायत्व की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का वर्णन कीजिये।)
- 4 Discuss the main features of the 1918 and 1924 Constitutions of the Soviet Russia
(सोवियत रूस के १९१८ तथा १९२४ के संविधानों की मुख्य विशेषताओं को बतलाइये।)

सविधान की विशेषताएँ

(Salient Features of the Constitution)

परिचय— सोवियत मघ म एक सविधान है ।

सविधान के तत्त्व— १९३९ का लिखित सविधान, विधियाँ परम्पराएँ तथा अभिसमय, साम्यवादी साहित्य नेताओं की इच्छा ।

सविधान की विशेषताएँ— स्टाकिन के अनुसार सविधान की विशेषताएँ, लिखित सविधान, परिवर्तनशीलता, सविधान की सर्वोच्चता, ससद की प्रधानता, सघात्मक व्यवस्था, रूढ़ि-मृथवकता का सिद्धांत, समाजवादी व्यवस्था जनन-रात्मक केन्द्रीयतावाद नागरिका के अधिकार और वक्तव्य, एकदलीय व्यवस्था, दल तथा शासन का मम-वय प्रेजिडियम का अनास्थापन, सोवियत 'भायपालिका, निष्कप ।

सविधान ससदीय ससदात्मक नहीं, अध्यक्ष मर नहीं, एक नयी है या अध्यक्ष-व्यवस्था ।

१ परिचय

(Introduction)

अन्य अतिवादी आलोचकों का कहना है कि सोवियत मघ में कोई सर्वैधानिक व्यवस्था ही नहीं है । 'सोवियत' नाम व्यवस्था का द का वे राष्ट्रपति तथा गिरथक समन्त हैं । सोवियत मघ को एक 'पुलिस-राज्य (Police State)' की उपाधि देन है क्योंकि सोवियत मघ में एक प्रारम्भ से कुछ गिने चुने नेताओं का शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहा है । सविधान है । सोवियत मघ का सच्चा सविधान साम्यवादी दल का सविधान है, अर्थात् मघ का शासन दल अपने मानुषल करता है, न कि जनता व सविधान के माध्यम से । कुछ अन्य नरम आलोचकों का कहना है कि सोवियत मघ में सविधान तो है लेकिन यह मरौन है । प्रनिया १९८१० ई० के सविधान तथा रूसी जार के १९०५ ई० के सविधान की तरह यह जनता पर राजा गया है, यह जनता द्वारा विजित एक अधिकार प्रणाली नहीं है, यह समाज द्वारा एक राजनीति एकरूपता (Political consensus) का

निर्माण नहीं है, बल्कि यह अल्पसंख्यकों की इच्छा की अभिव्यक्ति है, जिसे समाज पर लादा गया है। सोवियत संविधान की प्रकृति जा हो, इतना तो अवश्य मानना होगा कि सोवियत संघ में राजनीतिक व्यवस्था एक निश्चित सवधानिक मर्यादा द्वारा नियमित होती है। सोवियत संघ में एक संविधान है, एक निश्चित शासन व्यवस्था है, भले ही वह पारशात्य प्रजातन्त्रवादी प्रणालियाँ से भिन्न हो।

२ संविधान के तत्त्व

(Elements of Constitution)

सोवियत संघ का अपना लिखित संविधान है जिसकी तुलना अमेरिका, फ्रांस तथा भारत के संविधानों से की जा सकती है। लेकिन जय दशा के संविधानों की तरह सोवियत संविधान को समझने के लिए सिर्फ उसके लिखित रूप तक ही जगों का सीमित नहीं रखना चाहिए। यह संविधान का सकीण रूप है। संविधान के बहुत रूप का अध्ययन आवश्यक है जिसमें लिखित तथा अलिखित सभी नियमों का समावेश रहता है। अतः संविधान की विशेषताओं की चर्चा करने के पहले हम बहुत दृष्टिकोण से यह देखेंगे कि सोवियत संविधान का कौन कौन तत्त्व है अतः निम्न-लिखित तत्त्व उल्लेखनीय हैं —

(क) १९३६ ई० का लिखित संविधान,

(ख) विधियाँ,

(ग) परम्पराएँ तथा अभिसमय,

(घ) साम्यवादी साहित्य,

(ङ) नेताओं की इच्छा।

१९३६ ई० का 'स्टालिन संविधान' सोवियत संघ का वर्तमान संविधान है। यद्यपि इस संविधान में अनेक संशोधन हुए हैं, लेकिन मौलिक परिवर्तन कभी नहीं हुआ। अतः कतिपय साधारण संशोधनों के साथ १९३६ ई० का संविधान के अनुसार आज भी (क) १९३६ का सोवियत संघ का शासन-संचालन हो रहा है। यह संविधान समाजवाद तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना चाहता है। इस संविधान में १३ अध्याय तथा १४६ धाराएँ हैं। ये १३ अध्याय क्रमशः इस प्रकार हैं।

(i) समाज का ढाँचा (The Social Structure) (ii) राज्य का ढाँचा (The State Structure), (iii) सोवियत संघ में राज्य-शक्ति के उच्च अंग (The Higher Organs of State power in the U S S R), (iv) संघीय गणराज्यों के उच्च अंग (The Higher Organs of State Power in the Union Republics), (v) सोवियत संघ के राज्य प्रशासन के अंग (The Organs of State Administration of the U S S R), (vi) संघीय गणराज्यों के राज्य प्रशासन के अंग (The Organs of State Administration of the Union Republics), (vii) न्यायिक गणराज्यों के अंग (The Higher Organs of State Power in the Soviet Socialist Republics), (viii) राज्य शक्ति के स्थानीय अंग (The Local Organs of State Power in the Soviet Socialist Republics)।

Organs of State Power), (ix) न्यायालय तथा प्रोक्यूरेटर का पद (Courts and the Procurator's Office), (x) नागरिकों के मौलिक अधिकार तथा कर्तव्य (Fundamental Rights and Duties), (xi) निर्वाचन प्रणाली (The Electoral System), (xii) ध्वज, झंडा, राजधानी (Arms, Flag, Capital) तथा (xiii) संशोधन प्रणाली (Procedure for Amending the Constitution)

अब देशों की तरह सोवियत रूस में भी विधियाँ का भंडार है। उनका विधियाँ सर्वैधानिक व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखती हैं। प्रारम्भिक काल में तथा द्वितीय (ख) विधियाँ। महायुद्ध के पश्चात् सोवियत रूस में सबसे अधिक विस्तृत विधियाँ का निर्माण किया गया। सर्वैधानिक व्यवस्था के अध्ययन के सिलसिले में इन विधियों का अध्ययन आवश्यक है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि सोवियत रूस में अमेरिका तथा भारत की तुलना में साधारण विधि तथा सर्वैधानिक विधि के बीच विभाजन रेखा कम स्पष्ट है, अर्थात् साधारण तथा सर्वैधानिक विधियों में कोई विशेष अंतर नहीं है, ब्रिटेन के समान।

सोवियत मध में परम्पराओं तथा अभिसमयों का बहुत कम महत्व है। इसके दो कारण हो सकते हैं। प्रथम, सोवियत मध एक नया राष्ट्र है तथा द्वितीय, सोवियत नेता प्राचीन परम्पराओं तथा रूढ़ियों के विरोधी हैं। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि सोवियत (ग) प्रथाएँ एवं अभिसमय। शासन-व्यवस्था पर अतीत का कुछ प्रभाव ही नहीं है। वृषभ वगैरे अभी भी सोवियत मध की रीढ़ है। यह वगैरे अनेक परम्पराओं तथा प्रथाओं को ढो रहा है। कभी-कभी सोवियत नेताओं ने भी प्राचीन प्रथाओं तथा व्यवस्थाओं को आवश्यक पाया है। विशेषकर देहाती तथा छोटे शहरी क्षेत्रों की स्थानीय व्यवस्थाओं में प्राचीन प्रथाओं का विशेष महत्व है। इसके अतिरिक्त आजकल साम्यवादी नेता पहले की अपेक्षा इन प्रथाओं तथा अभिसमयों का कम विरोध कर रहे हैं क्योंकि वे उससे कुछ को अपने लक्ष्य की पूर्ति में सहायक पा रहे हैं।

सोवियत सविधान का एक अन्य तत्व है, साम्यवादी साहित्य। लेकिन इसका रूप तथा स्थान अस्पष्ट एवं अनिश्चित है। साम्यवादी आन्दोलन के अनेक नेताओं ने अपने विचारों को लिपिबद्ध किया। उनके विचारों का सोवियत सर्वैधानिक पद्धति पर बहुत (घ) साम्यवादी साहित्य। गहरा प्रभाव पड़ा। एंजिल्स (Engels) तथा मार्क्स (Marx) के 'कम्युनिस्ट मैनिफेस्टो' (Communist Manifesto) तथा 'दास कपिटल' (Das Capital) को साम्यवाद का बाइबिल' (Bible) कहा गया है। इन पुस्तकों का सोवियत रूस में इतना महत्व है कि इसे सर्वैधानिक व्यवस्था से भी उच्च माना गया है। लेनिन की लेखनी तथा व्यक्तित्व का प्रभाव अवगनीय है, उसे सबसे बड़ा भविष्यवक्ता (Prophet) कहा गया है। लेनिन के बाद स्टालिन, विशिन्सकी, ब्रुइचेव आदि ने मार्क्सवाद लेनिनवाद (Marxism Leninism) की व्याख्या की है। इन सभी साम्यवादी नेताओं की व्याख्याओं तथा विचारों का सोवियत शासन-व्यवस्था पर पमाप्त असर पड़ा है।

हर देश पर राजनीतिक नेताओं का प्रभाव देगन का मिलता है। भारत में गांधी तथा गुरु और अमेरिका में वॉशिंगटन तथा लिंक्न के व्यक्तित्व की छाप उल्लेखनीय है। उक्ति इनका

प्रभाव को सवैधानिक व्यवस्था का अंग नहीं माना जा सकता है। पर सोवियत रुम में इनको संविधान का एक आवश्यक अंग मानना अधि उपयुक्त होगा।

(३) नेताओं की इच्छा। यद्यपि यह एक लिखित तत्त्व नहीं है, फिर भी इतना अवश्य मानना होगा कि दल के नियमों तथा कार्य का समझो बिना सोवियत शासन व्यवस्था का नहीं समझा जा सकता है। दल की इच्छा वस्तुतः कुछ ही गिन नेताओं की इच्छा है। सोवियत रुम में दल ही दल का अन्तिम शासक है। उसके निर्देशन के अनुसार ही देश की आन्तरिक तथा वैदेशिक नीतियाँ निर्धारित होती हैं। फ्राइजर ने कहा है कि "दल का संविधान ही देश का वास्तविक संविधान है।"¹ दल ही देश का वास्तविक शासक है, यह सोवियत शासन व्यवस्था की आधारशिला (Corner stone) है। लेकिन दल की इच्छा अन्ततः एक नेता की इच्छा है। लेकिन स्टालिन और क्रुश्चव के प्रभाव अवर्णनीय हैं। छोटे छोटे नेताओं का भी अपने क्षेत्र में तथा विभागीय प्रशासन में लगभग एकाधिकार ही रहता है।

३ संविधान की विशेषताएँ

(Features of the Constitution)

संविधान के प्रारूप की सोवियत सभ की आठवीं सोवियत कांग्रेस में समक्ष प्रस्तुत करते हुए, २५ नवम्बर १९३६ ई० का स्टालिन ने इसकी कुछ विशेषताओं को उल्लेख किया जो इस प्रकार हैं —

संविधान की विशेषताएँ (i) यह संविधान एक भावी वायनम की योजना न होकर सोवियत सभ की वर्तमान स्थिति का वैधानिक प्रतिबिम्ब है। बहाल किया जा चुका है। उमका मक्षिप्त सार है।²

(ii) यह इस धारणा पर आधारित है कि सभ में पूँजीवादी व्यवस्था समाप्त हो चुकी है और समाजवादी व्यवस्था का सम्हापन हुआ है।

(iii) संविधान का तीसरा आधार यह है कि समाज में शोषक वर्ग का अन्त हो चुका है। अब अन्त परस्पर-विरावी वर्ग नहीं रह गये हैं। अब समाज में केवल किसान तथा श्रमिक वर्ग हैं जो राजसत्ता के स्वामी हैं। इन दोनों का सम्बन्ध मैत्रीपूर्ण है। १९२२ ई० के दल कांग्रेस में इसी तथ्य का दुहराते हुए उसने कहा था कि दाना व हिन एक ही कपाकि दोनों समाजवादी व्यवस्था का स्थापन तथा साम्यवाद की विजय चाहते हैं।

(iv) संविधान इस सिद्धांत को मानकर आगे बढ़ता है कि समस्त राष्ट्रों तथा जातियों का बिना किसी भेद-भाव के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक, समस्त क्षेत्रों में समान अधिकार प्राप्त है। अब सोवियत अन्तर्राष्ट्रीयवादी (Internationalistic) है।³

1 "The true Constitution of the Soviet Union is the Constitution of the Russian Communist Party"—Fisher

2 "The draft of the new constitution is a summary of the path that has been traversed a summary of the gains already achieved. In other words, it is the registration and legislative embodiment of what has already been achieved and won in actual fact"—Stalin

3 "All nations and races irrespective of their past and present, irrespective of their strength or weakness, should enjoy equal rights in all spheres of the economic, social, political and cultural life of society."

(v) स्टालिन ने सोवियत संघ को 'विश्व में सर्वोच्च प्रजातन्त्रिक राज्य' (Most democratic country in the world) तथा 'पूणतया प्रजातन्त्रवादी' (consistent thorough-going democratism) कहा है। इसके अंतर्गत सभी नागरिकों को समान अधिकार दिये गये हैं। इसने जाति, वर्ग, भाषा तथा संस्कृति के आधार पर निर्मित भेद भाव को अन्त कर दिया है।

(vi) अतः, स्टालिन का यह दावा था कि सोवियत प्रजातन्त्रवाद साधारण अथवा पश्चिमी प्रजातन्त्र की भाँति केवल मूर्तरूप (abstract) नहीं है, बल्कि समाजवादी प्रजातन्त्र है क्योंकि यह नागरिक अधिकारों का केवल उल्लेख ही नहीं करता, अपितु उनका लागू कराने का भी प्रबंध करता है।

पारशास्र्य संवैधानिक प्रणालियाँ व दृष्टिकोण से सोवियत संघ का निम्नलिखित विशेषताएँ हैं।

साधारणतः लिखित एवं अलिखित आधार पर संविधानों का वर्गीकरण किया जाता है। सोवियत संघ एक लिखित संविधान है। अमेरिका की तरह सोवियत संघ का संविधान एक

छोटा सा प्रलेख है जिसमें सामाजिक ढाँचे, शासन के विभिन्न अंग एवं (1) लिखित संविधान। उनकी शक्तियाँ, नागरिकों के अधिकारों एवं कर्तव्यों, राज्या के स्वरूप आदि का विवरण है। इसमें कुल १३ अध्याय तथा १८६ धाराएँ हैं।

इसका निर्माण एक संवैधानिक आयोग द्वारा किया गया। अनुमोदन संघीय संविधान कांग्रेस ने किया। लेकिन विश्व में कोई भी संविधान न तो पूणतः लिखित है न पूणतः अलिखित। सोवियत संघ का संविधान भी लिखित अंश के साथ साथ अलिखित अंश भी है। विकसित परम्पराएँ, विधियाँ, साम्यवादी साहित्य तथा नतःआ का प्रभाव इसके अलिखित भाग हैं। अन्य संविधानों की भाँति यह विकासवादी एवं प्रगतिशील है। सामाजिक परिवर्तनों के साथ यह भी निरंतर परिवर्तनशील रहा है, इसलिए हार्पर (Harper) ने कहा है कि सोवियत संघ का संविधान एक शक्ति की उपज ही नहीं है, बरन् एक निरंतर शक्ति का साधन भी है।

संशोधन की विधि के आधार पर भी संविधान के दो भेद बतलाये जाते हैं—नाम्य (Flexible) और अनाम्य (Rigid) संविधान। प्रथम वर्ग में व संविधान है जिनमें साधारण प्रक्रिया से संशोधन किया जाता है और द्वितीय वर्ग में व संविधान हैं जिनमें संशोधन की साधारण तथा विशेष प्रक्रिया अपनायी जाती है। अमेरिका, स्विट्जरलैंड, भारत

(ii) परिवर्तनशीलता। आदि के संविधानों में दुष्परिचलनशील संविधान का श्रेणी में रखा जाना है जबकि इंग्लैंड और यूजीलैंड के संविधान परिवर्तनशील संविधान के उदाहरण हैं। सिद्धांततः सोवियत संघ का संविधान भी प्रथम श्रेणी में रखा जा सकता है, अर्थात् वह भी दुष्परिवर्तनशील संविधान है लेकिन दुष्परिवर्तनशील संविधानों में भी मात्रा का अंतर है। अमेरिकी संविधान का झुकाव दुष्परिवर्तनशीलता की ओर है जबकि सोवियत संघ का झुकाव परिवर्तनशीलता की ओर है। धारा १८६ के अनुसार सोवियत संघ का संविधान में कोई संशोधन सुप्रीम सोवियत के दोनों सदनों के दाहिनाई बहुमत में पारित हो सकता है। गणराज्यों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं। अतः सिद्धांततः सोवियत संघ का संविधान एक जटिल संविधान है, पर उसका झुकाव परिवर्तनशीलता की ओर है। अतः संवैधानिक कठिनाई होने हुए भी सोवियत संघ का संविधान सरलता और शीघ्रता से परिवर्तित किया जा सकता है।

लेकिन व्यवहारतः सोवियत संविधान की परिवर्तनशीलता अत्यधिक बढ़ जाती है। यह व्यवहार में इतना परिवर्तनशील रहा है कि इसे विश्व का सर्वाधिक नाम्य संविधान कहना अनुचित न होगा। सुप्रीम सोवियत द्वारा इसमें प्रत्येक वर्ष तथा निरन्तर परिवर्तन होते हैं इसके अनेक कारण हैं —

- (क) सोवियत न्यायवेत्ताओं के अनुसार संविधान सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक साधन मात्र है।¹ सामाजिक उद्देश्य परिवर्तनशील आवश्यकताओं तथा परिस्थितियों के साथ बदलते रहते हैं। इन परिवर्तनों का निष्पत्ति साम्यवादी दल करता है। अतः साम्यवादी दल के कार्यक्रम तथा धारणाओं में परिवर्तन के साथ-साथ संविधान में भी तदनुकूल परिवर्तन किये जाते हैं।
- (ख) सोवियत संघ एक राति की उपज था। अतः वहाँ अनेक वर्षों तक सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक अस्थायित्व बना रहा। फलस्वरूप १८१८ तथा १९२४ ई० के संविधान केवल अस्थायी व्यवस्था थी और १९३६ ई० के संविधान में भी आवश्यकतानुसार परिवर्तन करना पड़ता रहा।
- (ग) सोवियत रूस की शासन व्यवस्था मार्क्सवाद का व्यावहारिक रूप देने का प्रयत्न है। लेकिन किसी भी सिद्धान्त को जल्दसे व्यवहार में लाना असम्भव है। उसे व्यावहारिक बनाने के लिए समयानुसार उसमें परिवर्तन आवश्यक है। सोवियत संविधान इसी प्रयत्न तथा भूल (Trial and error) का नमूना है। शनैः शनैः सोवियत नेताओं ने अपनी भूलों को सुधारा तथा संविधान में परिवर्तन लाया।
- (घ) सोवियत संविधान की नाम्यता का एक कारण है, संविधान में 'शक्तियों का पृथक्करण' (Separation of Powers) सिद्धान्त का अभाव। मंत्रिगण सुप्रीम सोवियत के सदस्य तथा नेता होते हैं। अतः उनके लिए सुप्रीम सोवियत में अपना प्रस्तावित सशोधन स्वीकृत करा लेना अत्यन्त सरल है।
- (ङ) संविधान की परिवर्तनशीलता का सबसे बड़ा कारण है, एकदलीय शासन। सोवियत साम्यवादी दल सोवियत संघ का वास्तविक शासन है, उसी के निर्देशन के अनुसार शासन का संचालन होता है तथा सभी प्रशासकीय अंगों पर उसकी प्रभुता है। अतः जब कभी भी दल चाहता है, सुप्रीम सोवियत से किसी भी प्रकार का सशोधन प्रस्ताव स्वीकृत करा लेता है।

सोवियत न्यायशास्त्रियों का विचार है संविधान देश का सर्वोच्च विधान अथवा मौलिक विधि है। किसी भी गणराज्य या सुप्रीम सोवियत द्वारा निर्मित कानून तथा कार्यपालिका का आदेश

1 "The Constitution is looked upon "as a thing to serve not to be served or worshipped an instrument constituting at once a juridical crystallisation of existing arrangement and a basis for further institutional evolution in the State structure in accordance with changing necessities and altering situations "

अनिवार्यतः इनके अनुकूल होंगे। परन्तु व्या
(Supremacy of the Con

(ii) सविधान की आधारभूत सिद्धांत नहीं है, वर
सर्वोच्चता का आधारभूत सिद्धांत है। अतः
द्वारा मर्यादित होता है। टाउम

अधिनायकत्व को उपज है न कि इसकी जननी।
और वास्तव में सवहारा अधिनायकत्व ही सविधान
यकत्व की असीमित शक्ति है। इसके ऊपर किसी का
है।" सवहारा अधिनायकत्व का अततागत्या अर्थ होता है, गा
वदलनी हूँ परिस्थितिया तथा सामाजिक उद्देश्यों का सवमाय
नीतियों तथा कार्यक्रमों के अनुकूल सोवियत सविधान को सदा
है। निष्पत्त सिद्धांतों दृष्टिकोण से सोवियत सविधान भू
दृष्टिकोण में सवहारा अधिनायकत्व अथवा साम्यवादी दल ही स

सोवियत सघ में मसदीय प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता (s
macy of the Parliament) पायी जाती है। सघ-सरकार की सर्व
में निर्वाह है। वह सर्वोच्च विधान-निर्मात्री सभा है। सविधा
शक्ति उद्य ही दी गयी है। उसके किसी नियम का सविधान के प्रति
न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकता। मन्त्रिपरिषद् एवं प्रेजिडियम
लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं।

(iv) मसद् की प्रधानता सघ में मसद् की प्रधानता के सिद्धान्त को अपना
इंग्लैंड में है। लेकिन व्यवहार में सर्वोच्च सार
निरर्थक लीम पड़ती है। उसने अनेक प्रतिबन्धा
करना पड़ता है। उस सर्वोच्च दल के आदेशों के अनुसार ही कार्य करना पड़ता।
विभाजन के अभाव में वह न्यायपालिका के नियंत्रण में रहता है, जल्दकालीन बँट
हाली कार्य-विधि के कारण प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद् तथा दल के नेताओं की मुठ्ठी
है। अतः सोवियत सघ में मसद् की प्रधानता का सिद्धांत एक मलौल है।

सरकार का एक अर्थ वर्गावरण है—सघात्मक तथा एकात्मक सविधान।
अमेरिका, भारत, स्विटजरलैंड की भाँति सोवियत रूस का भी पहले वय मरवा
सविधान की धारा २३ में कहा गया है कि सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ (U S

(v) सघात्मक व्यवस्था। एक सघात्मक राज्य है जो सोवियत समाजवादी गणराज्यों का
मम्बेलन के आधार पर निर्मित हुआ है। यह सर्वविदित है कि स
रूम में जाति, धर्म, भाषा, सभ्यता आदि की अत्यधिक विभिन्न
पायी जाती है। इन विभिन्नताओं को एक सूत्र में बाँधने के
सघात्मक व्यवस्था (Federal System) सबसे उपयुक्त है। लेकिन वस्तुतः सोवियत स
में सघात्मक व्यवस्था को राष्ट्रीयताओं की स्वायत्तता के दृष्टिकोण से नहीं करके केन्द्रीकरण के

1 "The U S S R is a Federal State framed on the basis of a voluntary
union of equal Soviet Socialist Republics Art—13

सोवियत न्यायशास्त्री भी शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त के विरुद्ध हैं। उनसे अनुसार यह सिद्धान्त बुजुआ लोगो का एक अस्त्र है। वे अपनी स्वाय-सिद्धि के लिए शक्ति-युक्तियों को मर्यादित करते हैं। विधिस्की ने इसे ससद् की मत्ता का कुठित वर कायकारिणी की निरकुण्ठा का बढ़ाने का एक साधन मात्र माना है।¹ दल १ कायक्रम के पारा ५ (Para 5 of the Party Programme) में इस सिद्धान्त का समदीय पद्धति की 'नकारात्मक विशेषता' (Negative Feature) कहा गया है, जिसे सोवियत सविधान नहीं अपनाता है। सविद्यत सविधान में इस सिद्धान्त की मायता की आवश्यकता भी नहीं सगझी जाती क्यकि सम्पूण प्रसासन सवहारा वग की शक्ति के एन सूत्र में सूया हुआ है। लकिन फाइनर न इस सिद्धान्त की अस्वीकृति का वास्तविक कारण बतलाने हुए कहा है कि "बोलशेविक जारशाही का विनाश करने के हेतु अविभाज्य शक्ति तथा समाजवाद के निजी रूप को लागू करने के लिए एकाधिकार चाहते थे।"

सोवियत सविधान सिर्फ राजनीतिज्ञ ढाँचे का ही नहीं, बल्कि सामाजिक एवं आर्थिक ढाँचे को भी नियमित करता है। सविधान की धारा १ कहती है, "समाजवादी सोवियत गणराज्यो का सभ, मजदूरो और किसानो का एक समाजवादी राज्य है।"² सविधान राज्य की नयी समाजवादी व्यवस्था के सिद्धान्त का निरूपण करता है तथा राज्य के (vii) समाजवादी सोवियत आधार पर बल देता है। सविधान में यह कहा गया है कि व्यवस्था सोवियत सभ में समस्त शक्तियाँ ग्रामों तथा नगरों के मजदूरों में निहित है जिसका प्रतिनिधित्व 'सवहारा वग के सदस्य' (Soviets of working people's Deputies) करते हैं। राज्य का आर्थिक आधार समाजवादी आर्थिक व्यवस्था है। उत्पादन के साधनों पर समाजवादी स्वामित्व है। यह आर्थिक व्यवस्था, पूँजीपति व्यवस्था, व्यक्तिगत स्वामित्व तथा शोषण की समाप्ति के फलस्वरूप स्थापित की गयी है। सविधान दो प्रकार की समाजवादी सम्पत्ति मानता है—राज्य की सम्पत्ति (State Property) और सहकारी तथा सामूहिक फार्म की सम्पत्ति (Co operative and Collective Farm Property), भूमि, खनिज, द्रव्य, जंगल, जल, नल, जावागमन के साधन म्युनिसिपल उद्योग औद्योगिक क्षेत्र आदि राज्य या पूरी जनता की सम्पत्ति हैं। सामूहिक फार्म तथा सहकारी सगठनों को भी व्यवस्था है जिनकी सम्पत्ति उनके व्यवसाय, उत्पादन, मकान आदि हैं। सामूहिक खेती के अलग-अलग प्रत्येक परिवार को व्यक्तिगत उपयोग के लिए थोड़ी भूमि भी दी जाती है। सामूहिक फार्मों का भूमि निशुल्क तथा असीमित समय के लिए दे दी जाती है। समाजवादी आर्थिक व्यवस्था के साथ-साथ धाराएँ ९ और १० में व्यक्तिगत सम्पत्ति को भी छोटे पैमाने पर मायता दी गयी है। सविधान व्यक्तिगत कमकारों को आज्ञा देता है कि वे अपने अपने व्यक्तिगत व्यावसायिक सस्थापन रख सकते हैं, किन्तु शक्त यह है कि अपने सस्थापन में वे स्वयं महत्त्व करते हों और वे अय लागू की मजदूरी पर नहीं चनाय जात हों। नागरिकों

1 "Delimitation of functions, given out as separation of powers, is no thing more than the hegemony of the executive power over the legislative, a limitation of the rights of parliaments"
—Vyshinsky

2 "The Bolsheviks wanted undivided power to de troy Czarism, and then 'monolithic' power to dictate their form of Socialism"
—Finer

3 "The Union of Soviet Socialist Republics is a Socialist State of Workers and Peasants",
—Art 1

के व्यक्तिगत सम्पत्ति रकने के अधिनार को मायता देते हुए सविधान कहता है कि इस सम्पत्ति के नागरिकों के काम की आमदनी और बचत हो सकती है, उनके रहने का मकान और घर का सामान हो सकता है घर का फर्नीचर, वक्त न और अपने व्यक्तिगत आराम और काम की चीजें हो सकती हैं। सोवियत रूस की आर्थिक व्यवस्था राष्ट्रीय आर्थिक आयोजना (State National Economic Plan) द्वारा निश्चित तथा निर्दिष्ट की जाती है जिनका उद्देश्य जन-सम्पत्ति को बढ़ाना, जनता के भौतिक एवं सांस्कृतिक स्तर को ऊँचा उठाना तथा प्रतिरक्षात्मक सामर्थ्य को दृढ़तापूर्वक बनाना है साम्यवादियों का कहना है कि सोवियत सविधान का आधार एक कल्पना नहीं, बल्कि वास्तविकता है। अतः तत्त्वानुसार आकार समाजवाद है साम्यवाद नहीं— 'प्रत्येक अपनी सामर्थ्य के अनुसार कार्य करे और अपने कार्य के अनुसार पावे।'¹ आवश्यकता के अनुसार नहीं। सोवियत सभ में प्रत्येक स्वस्थ नागरिक के लिए कार्य करना एक कर्तव्य तथा सम्मानपूर्ण बननाया गया है जो इस सिद्धान्त पर आधारित है—“जो काम नहीं करेगा वह खायेगा भी नहीं।”²

सोवियत शासन-प्रणाली जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद (Democratic Centralism) के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका अभिप्राय यह है कि जनतन्त्र तथा केन्द्रीयकरण की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियों का समन्वय किया गया है। प्रजातन्त्रवादी पुट यह है कि नागरिकों को शासन-कार्य में भाग लेने का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है। नागरिक, (viii) जनतन्त्रात्मक उपादक, उपभाक्ता तथा साम्यवादी दल का सदस्य इन चार रूपों में ही व्यक्ति को शासन के सम्पर्क में आना तथा उसकी आलोचना करने के अवसर प्राप्त होते हैं। सोवियत नागरिकों को विचार विमर्श, वाद-

विवाद तथा आलोचना प्रत्यालोचना की पूर्ण स्वतन्त्रता है। लेकिन जनतन्त्रात्मक तत्त्व के साथ-साथ उसका विरोधी तत्त्व केन्द्रीयतावाद भी अधिकाधिक मात्रा में विद्यमान है। केन्द्रीयतावाद का तात्पर्य यह है कि शासन या दल का प्रत्येक अंग अपने उच्च अंग के अधीन है। निम्न स्तर के अंग को उसी सीमा तक स्वतन्त्रता है जितनी सीमा तक उसके ऊपर उच्च अंग का प्रतिबन्ध नहीं लगता। प्रत्येक निम्न कोटि के अंग को अपने उच्च कोटि के अंग की आज्ञा का पालन करना बनिवाय है। अतः अतन्त्रता सर्वोच्च राज्य शक्ति एक केन्द्र-विन्दु में जाकर निहित हो जाती है। सोवियत रूस में जनतन्त्र तथा केन्द्रवाद के इसी समन्वय का जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद कहा जाता है। यह सोवियत सभ की निजी तथा अनूठी विशेषता है। आलोचना के इस व्यवस्था की वृत्त आलोचना की है और सोवियत सभ को निरंकुश, एकात्मक तथा केन्द्रित राज्य कहा है।

लिखित सविधानों में नागरिक अधिकारों का उल्लेख आज पश्चिम में ही मिलता है। भारत, अमेरिका, आयरलैंड, जापान आदि देशों के सविधानों में मौलिक अधिकारों का लिपिबद्ध किया गया है। सोवियत सविधानों में भी प्रजातन्त्रात्मक सविधानों की भाँति (ix) नागरिकों के मौलिक अधिकारों को सूचावद्ध किया गया है। इन अधिकारों में प्रमुख अधिकार और है—काम का अधिकार, आराम और छुट्टी का अधिकार, शिक्षा का अधिकार, पुत्र्य और स्त्रियों का समान अधिकार, समानता का अधिकार,

1 'From each according to his ability to each according to his work'

2 'He who does not work neither shall he eat'

धम सम्बन्धी स्वतंत्रता, राजनीति और नागरिक स्वतंत्रताओं, व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार, आदि। सोवियत अधिकार पत्र भी कुछ विशेषताएँ उसकी प्रकृति को स्पष्ट बानी है। प्रथम, पश्चिमी देशों के विपरीत सोवियत हस में सामाजिक और आर्थिक अधिकारों को प्रथम स्थान दिया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण स्थान। द्वितीय, अधिकारों के साथ एक आवश्यक शक्त जुड़ी हुई है कि वे सवहारा वग के हितों से न टकराते हों तथा उनसे देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यक बल मिलता हो। तृतीय, यद्यपि सावजनिक मगठन या अधिकार नागरिकों को दिया गया है, साम्यवादी दल को विशेष स्थिति प्रदान की गयी है। चतुर्थ, आर्थिक अधिकारों के सम्बन्ध में सोवियत मान्यता यह है कि राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप करना चाहिए। पंचम, सोवियत विधायकों का कर्तव्य है कि वास्तविक स्वतंत्रता अभी सम्भव हो सकती है जब कि कोई व्यक्ति आर्थिक रूप से स्वतंत्र हो और उसके पास आर्थिक बाहुल्य हो। अन्त में, अधिकार के साथ-साथ सविधान द्वारा नागरिकों पर समाज और राज्य के प्रति कतिपय कर्तव्य भी आरोपित किये गये हैं। इस कर्तव्य में समाजवाद या निरहन, विधिया या पालन, श्रम सम्बन्धी अनुशासन की रक्षा, ईमानदारी में सावजनिक कर्तव्यों का पालन, देश की रक्षा, अनिवाय नैतिक सेवा आदि प्रमुख हैं। सोवियत सविधान की यह एक अनोखी विशेषता है। सोवियत नेता अधिकार और कर्तव्यों की इस परिगणना पर बहुत गव करते हैं। कारपिस्की के अनुसार सोवियत सविधान नागरिकों को ऐसे अधिकार तथा स्वतंत्रताएँ प्रदान करता है जो न किसी पूँजीवादी देश में है और न हो सकते हैं। स्टालिन भी सोवियत सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार और कर्तव्यों का पूँजीवादी देशों से श्रेष्ठ बतलाया है क्योंकि इन देशों में धनी तथा गरीब, शोषण तथा शोषित वर्गों के अस्तित्व के कारण वास्तविक समानता प्राप्त नहीं हो सकती।

सोवियत सविधान की अर्थ विशेषता है एकरक्षीय व्यवस्था (one party system)। इस सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं—साम्यवादी दल का सर्वधानिक स्थिति तथा सिर्फ एक दल की प्रधानता। प्रजातान्त्रिक सविधानों में राजनीतिक दल ऐच्छिक मगठन हाते हैं। उन्हें सविधान द्वारा मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं ममझी जाती। लेकिन सोवियत सविधान में साम्यवादी दल को मान्यता प्रदान की गयी है। सविधान की धारा १२६ में कहा गया है कि सर्वाधिक कायगीर तथा राजनीतिक चेतन नागरिक साम्यवादी दल के अंतर्गत मगठित होंगे जो समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सघपरत श्रमिकों का अगुआ (Vanguard) है तथा सवहारा वग के सभी मगठनों का केन्द्र है। इस तरह की सर्वधानिक स्थिति किसी भी प्रजातान्त्रिक देश में किसी राजनीतिक दल का प्रदान नहीं की गयी है। सविधान में किसी अर्थ दल की स्थापना पर प्रतिबंध नहीं लगाया गया है। लेकिन हमारे दल, ए० आर० त्रिलियमस के शब्दों में, सिर्फ एक शक्त पर रह सकते हैं, एक दल शक्ति में ही तथा अर्थ दल जेल में।¹ मार्क्सवादी विचारधारा में राजनीतिक दल समाज में स्थित विभिन्न आर्थिक वर्गों के प्रतिनिधि माने गये हैं। सोवियत सघ में विरोधी आर्थिक वग नहीं हैं, बहा केवल एक ही वग है, सवहारा वग। अतः वहाँ विभिन्न विरोधी

1 'There might be other parties on the scene that one is in power and the others in jail' Williams,

दला की आवश्यकता नहीं है। सिर्फ एक ही दल की आवश्यकता है जो गवहारा यग का पक्ष-निधित्व करे तथा उसके हिता की रक्षा करे। यहाँ एक दल साम्यवादी दल है। इस प्रकार साम्यवादी एकदलीय व्यवस्था का जीचित्य सिद्ध करते हैं। लेकिन यह एकदलीय व्यवस्था सोवियत शासन-व्यवस्था को अप्रजातान्त्रिक तथा निरकुश बना देती है।

एकदलीय व्यवस्था का स्वाभाविक निष्पत्त है, एकदलीय प्रभुता। सोवियत रूस में विरोधी दल नहीं है। साम्यवादी दल का एकदल शासन है। यहाँ विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि जब प्रजातान्त्रिक दल में राजनीतिक दल और शासन दोनों एक-दूसरे से पृथक्-
(xi) दल तथा शासन पृथक् रहते हैं। सोवियत रूस में दल तथा शासन में विभेद करना एक का सम्भव जन्म भ्रम है। साम्यवादी दल में सदस्य नायपालिका, विधान-पालिका तथा नायपालिका में सदस्य होते हैं। दल का ही निर्देश और नियंत्रण में शासन के सभी अंग कार्य करते हैं। प्रायः दल का सर्वोच्च नेता ही शासन का मुख्तार सर्वोच्च पदाधिकारी होता है। सरकारी नीतियाँ ही रूप रखा दल के द्वारा ही तैयार की जाती हैं। सरकार का कर्तव्य दल की नीतियाँ ही सिर्फ कार्यान्वित करना है। अतः सोवियत रूस में शासन तथा दल का सम्भव है।

प्रेजिडियम सोवियत संघ की एक अथोकी (Unique) संस्था है। एक यह नायपालिका नहीं है, बल्कि स्विटजरलैंड की तरह मन्त्रिमंडल (Collegiate or plural) नायपालिका है। इसका निर्माण सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इसमें एक अध्यक्ष, १६ उपाध्यक्ष, एक राष्ट्रपति तथा १५ अन्य सदस्य होते हैं। यह अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है। यह सर्वोच्च सोवियत की एक शाखा है जो स्थायी रूप से देश का शासन करती है। इसे नायपालिका, विधानिका एवं नायपालिका प्राप्त है। यह सर्वोच्च सोवियत के विरामकाल में आज्ञाप्रतिपाद्य और अध्यादेश जारी करती है। यह विधियों का निर्वाचन करती तथा क्षमादान प्रदान करती है। यह ऐसे कार्यों को करती है जिसे अन्य देशों में राज्य ने प्रधान करते हैं। अतः, स्टालिन ने इसे सामूहिक अध्यक्ष (Collective President) कहा था। पश्चिमी देशों में हमारे अध्यक्ष को राष्ट्रपति कहा जाता है। प्रस्तुत सोवियत सविधान की यह एक अनुपम संस्था है।

सोवियत नायिक व्यवस्था की भी निती विशेषताएँ हैं। आदर्श सघातक सविधानों का आधार नायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of judiciary) है, लेकिन सोवियत रूस में इस सिद्धान्त को स्वीकार नहीं किया गया है। वहाँ नायालयों को शासन का एक अधीनस्थ अंग माना गया है, शून्य अंग नहीं। सोवियत संघ में नायालयों का उद्देश्य भी प्रजातान्त्रिक देशों के नायालयों से भिन्न है। प्रजातान्त्रिक देशों में नायालयों का कर्तव्य सामान्य नागरिकों के हिता की निरक्षण रूप से रक्षा करना है जबकि सोवियत रूस में नायालयों का उद्देश्य समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सहयोग प्रदान करना है। वहाँ कर्तव्य है कि वे सोवियत शासन के निराधिया में लौटें, नयी समाजवादी

तथा शासन की सामान्य नीति की नियमितता में सहायता करे। अतः सोवियत न्यायालय निष्पक्ष तथा स्वतंत्र रूप से अपना कार्य नहीं करते हैं। सोवियत न्यायालयों की एक अन्य विशेषता यह है कि उनके न्यायाधीश निर्वाचित होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय के ५ वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा तथा निम्नतम न्यायालयों (Peoples Courts) के न्यायाधीश ३ वर्षों के लिए नागरिका द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। प्रायः दल के अनुयायी जो मार्क्सवाद का ज्ञान तथा दल के निष्ठा को नियमित करने की क्षमता रखते हैं, न्यायाधीश चुने जाते हैं। जन मलाहकारों (People's Assessors) के सहयोग का भी व्यवधान है। जन-न्यायिक कार्यों का संचालन प्रोक्यूरेटर-जनरल (Procurator-General) की देख-रेख में होता है। अतः में, सोवियत रूम में, अमेरिका के असदृश, न्यायानया को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है।

सोवियत संविधान की विशेषताओं के उपयुक्त विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सोवियत शासन व्यवस्था संविधानवाद (Constitutionalism) की एक अनुपम भट है। इसकी धारणाएँ तथा व्यवस्था भिन्न हैं। यह शासन व्यवस्था परम्परा, निष्कर्ष मानव मूल्यों (human values), नैतिकता तथा शासन प्रणालियाँ के लिए एक चुनौती है। भविष्य में इसकी सफलता मानव इतिहास को एक नयी दिशा में मोड़ सकती है। यद्यपि प्रजातंत्र, मधवाद, ससदात्मक शासन, द्विमदनीय प्रणाली, निवाचन पद्धति आदि महत्त्वपूर्ण राजनीतिक धारणाओं का यह अपनाता है, लेकिन उस अर्थ में नहीं जिस अर्थ में उन्हीं पश्चिमी देशों में अपनाया गया है। सोवियत नेता अपने संविधान को 'पूर्ण प्रजातंत्र' (Thorough going democratic) घोषित करते हैं और पश्चिमी शासन-व्यवस्थाओं से उन्हीं श्रेष्ठ बनलाते हैं। वस्तुतः यह 'नयी सभ्यता' मानव सभ्यता को चुनौती है यह नयी-व्यवस्था शासन में एक नया अध्याय है, यह अद्वितीय शासन प्रणाली शासनकला में एक नया प्रयोग है यह न अल्पशासनक है, न ससदात्मक, बल्कि एक नयी व्यवस्था है, 'यह क्रांति की उपज' जनोन्मुखी है स्वयम्भू (Sui generis) है। कुछ विद्वानों का कहना है कि अतीत में किसी शासन व्यवस्थाएँ हुई हैं जिन्होंने शासन काल में मर्यादा नये और दिलचस्प प्रयोग किये हैं तथा भविष्य में भी ऐसे प्रयोग हाते रहेंगे, परन्तु मानव जाति के इतिहास में क्रांतिकारी और उत्तमशासनक प्रयोग कहीं भी और कभी भी नहीं किया गया है। यह कल्पनात्मक कथानक का एक अध्याय जैसा प्रतीत होता है।

४ संविधान ससदीय है या अल्पशासनक

(Whether Parliamentary or Presidential)

सोवियत संविधान की प्रकृति विवादास्पद है। यह एक विवादग्रस्त प्रश्न है कि सोवियत शासन व्यवस्था की शासन प्रणाली को किस श्रेणी में रखा जाय—ससदीय में या अल्पशासनक में। वस्तुतः यह किसी श्रेणी में नहीं रखी जा सकती है। इसकी निजी श्रेणी है जो न ससदीय है, न अल्पशासनक।

पहले हम इसकी ससदात्मकता की जांच करेंगे। सोवियत शासन व्यवस्था में ससदीय सरकार को कई विशेषताएँ पायी जाती हैं जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(i) मन्त्रपरिषद् के पक्ष उत्तरदायी है।

सोवियत शासन-प्रणाली (ii) समझ की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है।
संसदात्मक नहीं है। (iii) शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को परवीकृत कर दिया गया है।

संसदात्मक पद्धति की इन विशेषताओं के बावजूद सोवियत सविधान को समदीय शासन-प्रणाली नहीं कहा जा सकता है। मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति की कतिपय मौलिक विशेषताओं का इनमें प्रात अभाव है —

(i) समदीय पद्धति में समझ का विश्वास खो देने पर मन्त्रिमंडल को पदत्याग करना पड़ता है। लेकिन सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत के अभाव में मन्त्रिमंडल द्वारा पदत्याग की आवश्यकता नहीं है।

(ii) समदीय शासन प्रणाली का एक मूलाधार है, समकित विरोध। लेकिन सोवियत रूस में राजस्वोप व्यवस्था के परिणामस्वरूप विरोधी दल का अभाव है।

(iii) संसदात्मक व्यवस्था में मन्त्रिमंडल के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप में समझ द्वारा नहीं होता, परन्तु सोवियत रूस में मन्त्रपरिषद् की नियुक्ति पक्षीय रूप में सर्वोच्च सोवियत करती है।

(iv) समदीय शासन में मन्त्रिमंडल संसद को भंग करा कर पुन निर्वाचन करा सकता है, परन्तु सोवियत रूस में मन्त्रपरिषद् को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(v) संसदात्मक शासन-व्यवस्था में नागरिकों के दो रूप हैं नागरिक (Juridical) तथा वास्तविक (Real) नागरिकों। राज्य का प्रात राष्ट्रपति मन्त्रिमंडल तथा नागरिकों का नागरिकों प्रधान है, जबकि वास्तविक नागरिकों शक्ति एवं मन्त्रिमंडल में निहित रखी है। परन्तु सोवियत रूस में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है।

इस प्रकार सोवियत सविधान संसदात्मक भी नहीं है तो क्या यह अध्यात्मक है? नहीं, यह अध्यात्मक भी नहीं है। अध्यात्मक पद्धति की कोई विशेषता उसमें नहीं पायी जाती है, बल्कि कुछ प्रतिपक्ष विशेषताएँ देखने को मिलती हैं —

(i) अध्यात्मक प्रणाली में नागरिकों का निर्वाचन जाता करता है, पर सोवियत रूस में नागरिकों का निर्वाचन जात द्वारा निर्वाचित न होकर रूस में समझ द्वारा निर्वाचित होती है।

(ii) शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त अध्यात्मक व्यवस्था का प्रमुख आधार है, लेकिन सोवियत सविधान में समझ तथा नागरिकों के बीच अधिकार विभाजन की कोई व्यवस्था नहीं है।

(iii) अध्यात्मक प्रणाली में नागरिकों शक्ति एवं शक्ति में हाथ में रहती है जो विधायिका में स्वतंत्र अपनी शक्ति का उपयोग करता है। लेकिन सोवियत रूस में रूसी नागरिकों की कोई व्यवस्था नहीं है।

इस प्रकार सोवियत शासन प्रणाली न तो संसदात्मक है, न अध्यात्मक, बल्कि इसकी एक भिन्न श्रेणी है। साम्यवाद का यह एक नया आविष्कार है।

सारांश

संविधान के तत्त्व—सोवियत संविधान के निम्नलिखित तत्त्व उल्लेखनीय हैं (क) १९२६ ई० का संविधान, (ख) विधियाँ, (ग) प्रचार्य एवं अभिसमय (घ) साम्यवादी साहित्य तथा (ङ) नेताओं की इच्छा ।

विशेषताएँ—एलास्किन ने संविधान की विशेषताओं को चर्चा की थी । पार्षदाध्य संवैधानिक प्रणालियों के दृष्टिकोण से सोवियत संविधान को निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(i) लिखित संविधान, (ii) परिवर्तनशीलता, (iii) संविधान की सर्वोच्चता, (iv) संसद् की प्रधानता, (v) सघात्मक व्यवस्था, (vi) पृथक्करण का सिद्धांत, (vii) समाजवादी व्यवस्था, (viii) जनतन्त्रात्मक केन्द्रियतावाद (ix) नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य, (x) एकदलीय व्यवस्था, (xi) दण तथा शासन का समन्वय, (xii) प्रेजिडियम का अनोखापन तथा (xiii) सोवियत न्यायपालिका ।

स्वरूप सच पूछा जाय तो सोवियत शासन प्रणाली न तो संसदात्मक है, न अभ्यक्षक बल्कि इसकी एक भिन्न श्रेणी है । साम्यवादियों का यह एक नया अधिकार है ।

प्रश्न

- 1 Describe the elements of the Soviet Constitution
(सोवियत संविधान के तत्वों का वर्णन कीजिए ।)
- 2 Mention the salient features of the Constitution of the U S S R adopted in 1936
(Punjab U 1950, Agra U 1950)
(१९३६ के सोवियत संविधान की विशेषताओं को बतलाइये ।)
- 3 "The constitution is the creation, not the creator of the proletarian dictatorship" Examine this statement
(“संविधान संवहारा अविनायकत्व की मूर्ति है, उसका स्रष्टा नहीं ।” इस उक्ति की समीक्षा कीजिये ।)
- 4 "The constitution of the U S S R is unique and makes a serious departure from other constitutions of the World" Discuss
(Agra U 1947)
(“सोवियत संघ का संविधान अपने ढंग का अनोखा है और विश्व के विभिन्न संविधानों से अलग है ।” विवेचना करें ।)

"This term implies a combination between the principle of mass participation at the bottom and the concentration of leadership at the top" —R E Neumann

जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद (Democratic Centralism)

- | | |
|--|----------------|
| १ उद्देश्य । | ४ उदाहरण । |
| २ केन्द्रीयतावाद तथा जनतन्त्रवाद का समन्वय । | ५ वास्तविकता । |
| ३ व्याख्या । | |

जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद सोवियत शासन व्यवस्था का आधारभूत सिद्धान्त है। इसी धारणा पर सोवियत संघ में शासन, दल तथा अर्थ संगठन आधारित हैं। इस सिद्धांत का प्रतिपादन लेनिन ने किया।

अक्टूबर-क्रांति के पश्चात् सोवियत नेताओं के सामने दो उद्देश्य थे—प्रथम, देश की शासन व्यवस्था तथा दल पर अधिक-से अधिक नियंत्रण रखा जाय जिसमें पृथक्त्व की प्रवृत्तियाँ सिर न उठा सकें तथा समाजवादी कार्यक्रम को बिना बाधा के लागू किया जा सके, द्वितीय, सोवियत व्यवस्था में ब्राह्मण रूप से प्रजातान्त्रिक तत्त्वों का इस तरह से समन्वय किया जाय कि उसे प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाओं की श्रेणी में रखा जा सके क्योंकि यह व्यवस्था पश्चात्प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाओं के लिए एक चुनौती होगी। प्रथम उद्देश्य की पूर्ति के लिए केन्द्रीयतावाद (centralism) तथा द्वितीय उद्देश्य की पूर्ति के लिए जनतन्त्रवाद (democratism) को अपनाया आवश्यक था। 'जनतन्त्रवाद' तथा 'केन्द्रीयतावाद' का समन्वय किया गया। यद्यपि इन दोनों शब्दों में विरोधाभास है, लेकिन, 'जनतान्त्रिक केन्द्रीयतावाद' अर्थपूर्ण है। सोवियत के सिद्धान्त ने समाजवाद की एक अदभुत देन है।

अब हम देखेंगे कि जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में किस प्रकार प्रजातान्त्रिक तथा केन्द्रीकरण के पुटों का समन्वय किया गया है। प्रथम, प्रजातान्त्रिक पुट यह है कि सोवियत व्यवस्था में शासन-कार्य में भाग लेने के लिए नागरिकों को समुचित अवसर मिलते हैं।

२ 'केन्द्रीयतावाद' प्रशासन या दल की निम्न इकाइयों की अपने स्थानीय प्रशासन में पूर्ण स्वतंत्रता है। वे किसी भी विषय पर वाद-विवाद और विचार-विमर्श कर सकते हैं। उन्हें अपनी व्यक्तियों को अपने मन के अनुसार संचालित करने की पूरी आजादी है। यहाँ तक कि कभी-कभी उच्च-स्तरीय इकाइयों के कार्यों में भी निम्न क्रांति की इकाइयों को भाग लेने की छूट है। यह प्रजातान्त्रिक पुट है। द्वितीय, शासन या दल का संगठन पिरामिड की तरह तथा मीडियूमा

(*Pyramidal & hierarchical*) है। प्रत्येक स्तर की इकाई अपने उच्च स्तर की इकाई के अधीन है। उससे उसी सीमा तक विचार विमर्श एवं वाद विवाद की प्रत्यक्षता तभी तक है जब तक कि उच्च अंग उसके कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता। प्रत्येक निम्न कोटि के अंग को अपने उच्च कोटि के अंग की आज्ञा या पालना करना तथा आदेशों का अनुसरण करना अनिवार्य है। इस प्रकार सर्वोच्च शक्ति एक केन्द्र बिंदु या चोटी (*apex*) में जाकर निहित हो जाती है। यह केन्द्रीकरण का पुट है।

इस प्रकार जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में जनतन्त्र तथा केन्द्रीकरण का सम्बन्ध किया गया है। जनतन्त्र का अर्थ है, जनता द्वारा भाग लेना (*mass participation*) तथा केन्द्रीकरण का अर्थ है 'नतृत्व' (*leadership*)।¹ तात्पर्य यह कि जनता का सोवियत व्यवस्था में भाग लेना का पूरा प्रभुत्व ऊपर के नेताओं द्वारा प्रतिबन्धित है। जनता की

३ व्याख्या

स्वतन्त्रता सोवियत नेताओं की इच्छा से नियंत्रित है। इस तरह जनता के "ऊपरमुखी" प्रभाव (' *Upward moving* ' influence) का नतृत्व के "नीचेमुखी" प्रभाव (" *downward moving* " influence) को सम्बन्धित किया जाता है। सोवियत व्यवस्था का ढांचा सीढ़ीनुमा है। चोटी पर अवस्थित शासन या दल की केन्द्रीय अंग गतिविधियों का निवारण करना है तथा नीचे के अंगों को उन नियमों को क्रियान्वित करने के लिए आदेश देता है। ऊपर के अंग प्रत्येक अपने अधीनस्थ अंगों को आदेश देते हैं। इस प्रकार सभी अधीनस्थ अंगों को प्रत्येक अपने ऊपर के अंगों का तथा अतन्त्रता, केन्द्रीय अंग के आदेशों का पालन करना है। दृढ़ता और पिरामिड के निम्नतम स्तर पर जाता है। यह सबसे निम्न कोटि की इकाइयों का प्रत्येक रूप से निर्वाचन करती है और उनसे ऊपर के अंगों का निर्वाचन प्रत्येक नीचे के अंग करते हैं। इस प्रकार नियुक्ति की शक्ति निम्नकोटि के अंगों तथा अतन्त्रता जनता के हाथ में है। लेकिन यह "ऊपरमुखी" प्रभाव प्रभावकारी नहीं है। यह निष्कर्ष है। इसे सदा ऊपर के अंगों के अधीनस्थ होकर कार्य करना पड़ता है। प्रजातन्त्र देशों में मिश्रित तथा व्यवहार में अन्तिम सत्ता इसी के हाथ में है। लेकिन सोवियत रूप में अन्तिम सत्ता मिश्रित नहीं इसके हाथ में है परन्तु व्यवहार में यह चोटी के नेताओं के हाथ में है। हापर और थॉम्पसन ने इसी प्रसंग में कहा है कि "ऊपरमुखी" प्रभाव के पीछे वास्तविक अनुमति (*Sanction*) है जबकि "नीचेमुखी" प्रभाव के पीछे अनुमति का अभाव है।² न्यूनतम में जनतन्त्र केन्द्रीयतावाद का अर्थ बतलाते हुए कहा है कि प्रत्येक स्तर पर प्रजातन्त्र है, लेकिन विभिन्न स्तरों के बीच प्रजातन्त्र नहीं है।³ प्रत्येक स्तर पर दल या शाखा का संगठन

1 " This term implies a combination between the principle of mass participation at the bottom and the concentration of leadership at the top "

—R E Neumann

2 "The real difference between the upward movement and the downward in inner party life would seem to be the absence of sanction for the enforcement of the former as contrasted with the very real existence of sanctions in the case of the latter "

—Harper and Thompson

3 "The term "democratic centralism" implies that there is democracy within each level of the party but that there is no democracy between levels "

—Neumann

प्रजातान्त्रिक है तथा अधिवारी वर्ग या सदस्यगण परस्पर विचार-विमर्श तथा जासोचना प्रत्यालोचना कर सकते हैं। लेकिन उस स्तर का अपन से ऊपर के स्तर के अधीन रहना पड़ता है। शासन या दल का प्रत्येक अंग उच्च अंग की आज्ञा का पालन करता है तथा उससे आदेश के अनुसार अपन कार्यों का प्रबंध करता है। इस प्रकार त्रिभन्ग स्तरों के बीच प्रजातन्त्र नहीं है, बल्कि शक्ति का केन्द्रीकरण रिया गया है। जत मावियत सघ म सगठन का मौलिक सिद्धांत एकात्मक है, सघात्मक नहीं।

कुछ उदाहरणों द्वारा जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद का अच्छी तरह से समझाया जा सकता है। शासन, दल, श्रमिक सघा या अर्थ सगठन का आधार यही सिद्धांत है। शासन का क्षेत्रीय सगठन सीडीनुमा है, निम्नतम स्थान गावा तथा नगरो का है। उनके ऊपर प्रमश जिला, प्रात,

४ उदाहरण

स्वायत्त क्षेत्र, स्वायत्त गणराज्य, राष्ट्रीय गणराज्य तथा अंत में केन्द्रीय सरकार है। साम्यवादी दल के अंतर्गत भी स्थानीय, क्षेत्रीय तथा केन्द्रीय सगठनों से होकर शक्ति एक केन्द्रीय कार्यकारी के प्रोजेडियम के हाथ में केन्द्रित हो जाती है। इसी प्रकार श्रमिक सघा की श्रेणियां में सबसे निम्न घरातल पर स्थानीय फैक्ट्रिया, वर्कशॉप तथा कार्यालयों के सगठन होते हैं। तदुपरांत इनका क्षेत्रीय सगठन होता है। अंत में, प्रत्येक व्यवसाय में काम करनेवाले दश भर के श्रमिकों का अपना-अपना एक केन्द्रीय श्रमिक सघ होता है। विभिन्न केन्द्रीय श्रमिक सघों को सगठित करने तथा इनमें सम्भव म्यापित करने के लिए मध्य ऊपर एक अखिल राष्ट्रीय श्रमिक सघ कांग्रेस हाती है। यही व्यवस्था कृषकों तथा उपभोक्ताओं के सगठन में भी पायी जाती है। विभिन्न घरातल के सगठनों में प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था पायी जाती है। अपनी सीमाओं के अंतर्गत प्रत्येक श्रेणी की इकाइयों को स्वायत्तता तथा स्वतंत्रता प्राप्त रहती है। लेकिन, सभी इकाइया अपने से उच्च इकाइया के अधीन रहती हैं। उच्च अंग निम्नस्तरों के अङ्गों का नियमित तथा नियमित करता है। अन्ततः गत्या यह नियंत्रक तथा प्रतिम शक्ति केन्द्रीय अङ्ग के हाथ में चली जाती है। इस प्रकार सर्वोच्च अङ्ग के हाथ में निरक्षुण्ण शक्ति रहती है जिससे निम्न स्तर के अंग चुनौती नहीं दे सकते हैं।

साम्यवादी लेखक जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद का सोवियत शासन कला की सविधान-वाद का एक अद्भुत देन मानते हैं। वे बड़े गव से इस बात का दावा करते हैं कि इसमें नागरिकों का जपन विचार पकट करने का जो अवसर प्राप्त हाते हैं, वे पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था में भी प्राप्त नहीं हो सकते हैं। लेकिन उनके इस दाव में सत्य का अंश कम ही है। इस विषय पर अपना स्पष्ट निष्पक्ष वर्ना कौठल है, लेकिन इतना ही अवश्य मानना होगा कि इस सिद्धांत में प्रजातन्त्र का अंश कम तथा केन्द्रीयतावाद का अंश अधिक है। फोर्ड ने कहा है कि "वास्तविकता कुछ और ही है। 'जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद' शब्द में केन्द्रीयतावाद का प्रमुख स्थान है।" ¹ ऑग और

1 'The hard realities are in striking contrast. In the slogan 'democratic centralism' has primary significance' — *Easton*

जिक का कहना है कि जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में केन्द्रीयतावाद का जश अधिक तथा प्रजातन्त्रात्मक का कम है।¹ फेसोड इस सिद्धांत का सार इस उक्ति में पाना है—“उच्च अंगों के निणयो का निम्नकोटि के अंगों पर बाध्याकारी स्वरूप।”² यह आग बतलाता है कि यह सिद्धांत एक मखाल तथा दिसावा मात्र है। वास्तव में यह बतियपय नताआ के अधिनायकत्व का दृढ बनान का एक साधन मात्र है। न्यूमैन के अनुसार भी उत्तदायित्व का अर्थ सिर्फ सद्दान्तिन है, वास्तविकता में उसे कम सम्भव है।³ इमारे अतिरिक्त सांविद्यत सघ में निर्वाचन भी मखाल है। एकदलीय व्यवस्था का कारण यहां ब्यक्ति निर्वाचित हाता है, जिस उता चाहते है। सब पूछा जाय तो सोवियत व्यवस्था निरकुशतावादी तथा एकात्मक है। शासन सत्ता चाटी के कुद्य नताआ के हाथ में केन्द्रित है। नागरिका तथा स्थानीय सस्थाआ के अधिकारा और स्वतन्त्रता के लिए काई स्थान नहीं है। य सघ केन्द्रीय अधिकारिया के अधीन रहन हैं। साम्यवादी दल के कुद्य इन गिने नेताआ का शासन के अग पर प्रभुत्व रहा है। तात्पय यह कि सांविद्यत व्यवस्था में केन्द्रीयकरण का तत्त्व बहुत महत्वपूर्ण है। लेकिन इतना ता अवश्य मानना हागा कि सोवियत सघ में स्थानीय मामलों तथा दैनिक प्रशासकीय कार्यों में नागरिका को काफी स्वतन्त्रता रहती है। फिर भी, केन्द्रीकरण, तथा निरकुशता का तत्त्व ही सर्वोपरि है। यह बात उस समय अधिक स्पष्ट हो जाती है जब सोवियत जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद के विरुध में भारत में जनतन्त्रात्मक विकेन्द्रीयतावाद (Democratic decentralization) पात है। हमारे यहां विकेन्द्रीकरण पर जोर दिया गया है जबकि सोवियत सघ में केन्द्रीकरण पर। सिद्धांत में जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में जो कुद्य अच्छाई हा, लेकिन ब्यवहार गत् वर्षों में हॉर्पर और थॉम्पसन के शब्दा में, इस दो मुँही ब्यवस्था की अनेक आतरिक नुटिया प्रकाश में आयी है।⁴ मूर न इस सिद्धांत को एक ‘पवित्र इच्छा कहा है।’

1 “It is difficult to believe that democratic centralism embodies as much democracy as it does centralism”
—Ogg & Zink

2 “The absolutely binding character of the decisions of higher bodies upon lower bodies,”

3 ‘The accountability of officers of large bodies is purely theoretical and has no relation to reality’
—Neumann

4 “The experience of the first thirty years of ‘Soviet power reveals the limitations inherent in the sought for “two way aspect of “Democratic Centralism”’
—Harper & Thompson

5 “Democratic centralism seems to have been more of a pious wish than a basis for political decision making

—B Moore (‘Soviet Politics -The Dilemma of Power’)

साराश

देश की शासन व्यवस्था पर दल का अधिक-से अधिक नियंत्रण रखने तथा बाह्य रूप से प्रजातांत्रिक तत्वों का सम-वय करने के लिए के द्रीयतावाद तथा 'जनतंत्रवाद' का सम-वय किया। इसमें जनता के 'ऊपरमुखा' प्रभाव का नेतृत्व के 'नीचेमुखी' प्रभाव से सम-वय किया जाता है। शासन, दल तथा अ य संगठनों का आधार यही सिद्धांत है। वास्तविकता यह है कि इसका जनतांत्रिक अंश सिर्फ दिखावा है तथा के द्रीयता का अंश ही वास्तविक है।

प्रश्न

- 1 Write an essay on Democratic Centralism in the Soviet Union
(जनत-प्रात्मक के द्रीयतावाद पर एक नियघ लिखिए ।)
- 2 Write short note on Democratic Centralism (B U '66 A)
(जनत-प्रात्मक के द्रीयतावाद पर एक टिप्पणी लिखें ।)

'By the generally accepted "Western" standards of Political Science Soviet Federalism is as real as the Emperor's new clothes in Hans Christian Anderson's famous tale'

—Neumann

५

सोवियत सघात्मक व्यवस्था

(Soviet Federalism)

५

- १ सघवाद के अपनाये जाने के कारण - अथ दसा स भिन, साम्यवादी विचारवा ते विचार, अपनाय जाने के कारण ।
- २ सघ निर्माण की प्रक्रिया—
- ३ सोवियत सविधान मे सघात्मकता के लक्षण - द्वैध शासन व्यवस्था, शक्तिय का बँटवारा, सविधान की सर्वोच्चता स्तत्र याय-पालिका ।
- ४ सोवियत सविधान की निजी सघात्मक विशेषताएँ - उद्देश्य, राष्ट्रीयताका का सघ, सघ से अलग होने का अधिकार, वदशिव सम्बध तथा सैय सगठन सधीभूत काइयो म असमानता, इकाइया ससोधन अधिकार स वचित, यायिक सर्वोच्चता का अभाव, सास्कृतिक स्वायत्तता ।
- ५ मूल्यांकन - मिद्धात जोर व्यवहार म अतर, परीक्षण व दा आधार सविधान की सर्वोच्चता का अभाव, के द्रीकरण की प्रनृत्ति, निष्कप ।

सोवियत सविधान अनेक परम्परागत सवैधानिक विशेषताका को अपनाता हे, लेकिन भिन उद्देश्य स और भिन रूप मे । उसकी एक विशेषता सघात्मक व्यवस्था हे सविधान की धारा १३ म कहा गया हे कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य मध एक सघात्मक राज्य हे ।" सघवाद की प्राय सभी मौलिक विशेषताएँ उसमे विद्यमान हे । लेकिन उसके निर्माण का उद्देश्य, उसकी कतिपय विशेषताएँ तथा प्रवृत्तिया पाश्चात्य सघात्मक पद्धति से इतनी भिन तथा प्रतिकूल हैं कि अनेक विद्वान उसकी सघात्मक का बदिग्ध बतलाते हे । अँग का ता कहना हे कि

वस्तुतः यह व्यवस्था किसी भी अर्थ में संघात्मक नहीं है।¹ उस अध्याय में इस विवादास्पद मुद्दे को सुलझाने की चेष्टा करेगा।

१ संघवाद के अपनाये जाने के कारण

(Reasons for the adoption of Federation)

विभिन्न देशों में संघों का निर्माण विभिन्न उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए किया गया है, यद्यपि उनका मौलिक उद्देश्य 'अनेकता में एकता' पैदा करना ही है। अमरीकी संविधान में संघ राज्य की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य राष्ट्रीय एकता, स्थानीय स्वायत्तता अन्य देशों से भिन्न तथा स्वतंत्रता, नागरिक प्रशिक्षण तथा शासन का विवेकीकरण थे।

भारतीय संघ की स्थापना के पीछे उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के अतिरिक्त राष्ट्रीय एकता तथा स्थानीय स्वायत्तता के समन्वय की प्राप्ति करना था। स्विट्जरलैंड में संघीय राज्य की स्थापना के प्रमुख कारण भाषा, जाति, संस्कृति आदि से उत्पन्न घृणककरण प्रवृत्तियाँ, साम्राज्यवादी प्रभाव तथा आर्थिक संकट से बचना है। सोवियत रूस में भी यद्यपि राष्ट्रीयताओं की समस्याओं को सुलझाने तथा राष्ट्रीय एकता के उद्देश्य से ही संघवाद को अपनाया गया। लेकिन अंतिम उद्देश्य अनेकता में एकता पैदा करना नहीं था बल्कि अनेकता को संघ के लिए 'सर्वहारा अधिनायकत्व' के परो तले कुचल देना था, स्थानीय स्वायत्तता एवं स्वतंत्रता, नागरिक प्रशिक्षण और शासन का विवेकीकरण नहीं था बल्कि विभिन्न राष्ट्रीयताओं का भुलावा देना, स्थानीय स्वायत्तता को छीन लेना तथा शासन का केन्द्रीकरण था। अन्य संघात्मक राज्यों के असमान सोवियत नताओं ने इसे एक सही तथा गुणवारी सिद्धांत के रूप में नहीं अपनाया, बल्कि एक सौधन मात्र के रूप में अपनाया। साम्यवादी विचारक सिद्धांततः इस व्यवस्था के विरुद्ध थे, लेकिन तत्कालीन समस्याओं को सुलझाने के लिए उन्होंने इस सिद्धांत को ग्रहण किया। अंत मधीय व्यवस्था की बात में सोवियत नेता एकात्मक राज्य की स्थापना करना चाहते थे। उनका जादश पूर्ण एकता था स्वायत्तता नहीं। इस एकता की प्राप्ति के लिए संघवाद एक अप्रत्यक्ष साधन था।

सिद्धांततः साम्यवादी विचारक संघात्मक व्यवस्था के विरुद्ध हैं। मार्क्स, एंजिल्स, लेनिन, स्टालिन आदि सभी ने संघात्मक व्यवस्था का बमजोर तथा संभाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध माना था। वे संघवाद को 'अविवेकपूर्ण आदर्श' (Babbit Ideal) मानते थे तथा पूंजीवादी व्यवस्था के अनुकूल बतलाते थे। मार्क्स प्रोधा (Pro-dhan) और फोरियर (Fourier) के आर्थिक संघवाद का बटु आलोचक था। एंजिल्स ने कहा था कि 'सर्वहारा वर्ग केवल राज्य के एकात्मक तथा अविभाज्य गणराज्य रूप का ही उपयोग करता है।'² लेनिन स्वयं मध्य

1 "In point of fact this system is not federal in any ultimate sense at all"

—Ogg

2 "The proletariat can use only the form of one and indivisible republic"

—Engels

की बुद्धिगता से भिन्न था। अतः उगन 'मघवादियों' (Federalists) का एका विराध किया। उगन कहा था कि "हम मित्रातत मघवाद का विरोध करते हैं। यह आर्थिक बन्धनों को शिथिल करता है। यह एक राज्य के लिए अनुपयुक्त प्रणाली है।"¹

लेनिन तत्कालीन स्थिति का मापना करने के लिए तथा इतिहास समस्या का मापना के लिए एक मापन के रूप में गोविधा नेताओं का सघीय प्रणाली को स्वीकार करना पडा। लेनिन ने कहा था कि सिर्फ कुछ विनाय मामला के सम्बन्ध में पूरा राजनीतिक एकाता के उदले में दुबल सघात्मक एकाता का स्वीकार कर माने ह।² विशिष्की न कहा है कि "पूर्ण एकाता के पथ पर यह एक अस्थायी व्यवस्था है।"³ निम्नलिखित कारणों ने साम्यवादियों का इस व्यवस्था का अपनाने के लिए बाध्य बनाया (१) गोविधन रम 'बहुजातिया' (Multinational) का देश है। इसमें अनेक जातियाँ, धर्म भाषाएँ तथा सभृतियाँ पायी जाती हैं। जार के शासन-काल में अपनायी गयी बलपूर्वक रूसीकरण (Russification) अपनाये जाने की नीति के परिणाम भयानक सिद्ध हुए। पृथक्कारी प्रवृत्तियों (Disparous tendencies) सिर उठाने लगी तथा 'ग्रेट रूसी' स्नेतर जातियों की आँखा में काटा बन गया। अतः अनुभव के आधार पर साम्यवादियों ने साक्षात् कि बलपूर्वक रूसीकरण की नीति तथा एकात्मक शासन की स्थापना का अल्पकाल तथा कुछ राज्य की स्थापना नहीं हो सकती।⁴ राष्ट्रीय आत्मनिर्णय (National self-determination), सभी राष्ट्रीयताओं का, समानता तथा सावभौमिकता सभी जातीय विशेषाधिकारों का अस्त, सभी जातियों तथा अल्पसंख्यकों का स्वतंत्र रूप से विकास आदि की नीतियों के माध्यम से ही सुदृढ तथा समकालीन राज्य की प्राप्ति हो सकती है। सघात्मक शासन व्यवस्था इन नीतियों का मूल रूप है। सघात्मक व्यवस्था द्वारा ही विभिन्न जातियाँ को यह विश्वास दिलाया जा सकता था कि नयी राजनीतिक व्यवस्था में उन्हें अपनी सभृति माहित्य तथा व्यक्तित्व को विकसित करने को पूरा स्वतंत्रता होगी। अतः राष्ट्रीयताओं की समस्या को सुलझाने के तथा अन्तिम रूप में राष्ट्रीय एकाता की स्थापना के लिए सघात्मक पद्धति को अपनी बुद्धिमत्ता समझा गया। १९१८ ई० में

1 "We are against the federal principle, it weaknes the economic ties
It is unfit type for one state" —Lenin

2 "Only in individual, exclusive can we advance and actively support
the replacement of the complete political unity of the State with the weaker
federal unity" —Lenin

3 "One of the transitional forms on the road to complete unity"
—Vysshensky

4 "That (1924) was the period when relation between the peoples had
not been properly adjusted, when survivals of distrust towards the Great Russians
had not yet disappeared, and when centrifugal forces still continued to
operate Under those conditions it was necessary to establish fraternal co-
operation among the people on the basis of economic political and military
mutual aid by them in a single federated multinational State" —Stalin

सोवियत गणराज्य को 'स्वतंत्र राष्ट्रों का स्वतंत्र सघ' (Free Union of Free Nation) तथा १९२४ और १९३६ ई० के सविधानो म स्वेच्छित सघ' Voluntary Associations) कहा गया।

(२) जैसा कि स्टालिन ने कहा था, तरालीन परिस्थितियाँ का सुलझान के लिए 'भ्रातृपूण सहयोग (Fraternal Co operation) ही एवमान उपचार था। इस भ्रातृत्व, सहयोग तथा अपनापन की भावना का विकास सघवाद की स्थापना से ही सम्भव था। कारपिस्की ने भी कहा है, "सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ सोवियत राष्ट्रों का एक भाईचारा है जो मित्रता तथा सहयोग के सूत्रों में समानता के आधार पर एक सघ राज्य में बाधा गया है।"¹

(३) इस देश की सुरक्षा का प्रश्न भी सोवियत सघवाद की स्थापना का एक प्रमुख कारण था। बाल्दोविक नान्ति से पूँजीवादी देश संशकित हो उठे थे, व आग फैला से पहले ही चिनगारी का बुझा देना चाहत था। अतः साम्यवादी रूस चारा जार से शत्रुता से घिरा हुआ था। उसकी सुरक्षा खतरे में थी। फलतः यह आवश्यक था कि विभिन्न राष्ट्रीयताओं की जनता का सहकार नान्ति के रूप में लाया जाय, उन्हें शत्रुता के विरुद्ध संगठित किया जाय तथा उनमें विश्वास पैदा किया जाय। इस उद्देश्य की पूर्ति सघ राज्य की स्थापना से ही सम्भव थी।²

(४) आर्थिक पुनर्निर्माण के हेतु भी सघीय व्यवस्था का अपना आवश्यक था। जार ने शासन-काल में ही आर्थिक व्यवस्था छिन्न-भिन्न हा चुकी थी जिस विश्व युद्ध गृह युद्ध, पूँजीवादी देशों की नावेबंदी तथा अराजकता ने जड़ से हिला दिया। गणराज्य के पारस्परिक सहयोग तथा आयोजित अर्थ-व्यवस्था (Planned economy) से ही पुनर्निर्माण सम्भव था। स्वेच्छित सहयोग और योजना के समन्वय के लिए सघ-व्यवस्था ही सबसे उपयुक्त थी।

२ सघ-निर्माण की प्रक्रिया

(Method of the Formation of Federation)

सघ-निर्माण के साधारणतः दो तरीके हैं सम्मिलन (Integration) और पृथक्करण (Disintegration)। प्रथम प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य स्वच्छा से नतिपय सामान्य हितों की पूर्ति के लिए सघ का निर्माण करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य को

1 "The U S S R is a fraternal family of Soviet Nations united voluntarily on the basis of equality by bonds of amity and close co operation in a single federal State"
—Karpinsky

2 "The Party after 1917 put forward federation as a means of holding the masses of the nationalities in the camp of the Proletarian revolution, as a way strengthening the confidence between the toilers of all nationalities and of unifying their forces against common class enemy"
—Vyskivsky

तोड़कर स्वतंत्र इकाइयों का निर्माण किया जाता है और कुछ विषयों में उन्हें स्वतंत्र अधिकार दे दिया जाता है। अमरीकी तथा स्विस् सघ प्रथम प्रक्रिया का पारणाम है। सोवियत सविधान में भी धारा १३ के अनुसार सघ निर्माण का आधार गणराज्यों का स्वेच्छित सम्मिलन (Voluntary Integration) ही बतलाया गया है। लेकिन मूलतः पृथक्करण की प्रक्रिया का ही अपनाया गया था क्योंकि १९१८ ई० में जारकालीन एकात्मक राज्य का एकको म विभाजन किया गया था।

३ सोवियत सविधान में सघात्मकता के लक्षण

(Features of Federation in the Soviet Constitution)

सघात्मक सविधान की चार मौलिक विशेषताएँ हैं --

- (क) द्वैध शासन व्यवस्था।
- (ख) केंद्र और एकका के बीच गतिविधियों का विभाजन।
- (ग) सविधान की सर्वोच्चता।
- (घ) 'नायपालिका को सविधान के निर्वाचन का प्राधिकार—सविधान का मरक्षक' (Guardian of the Constitution)।

सघात्मक सरकार का पहला लक्षण द्वैध शासन व्यवस्था (Dual Polity) है। इसका प्रकार की सरकारें और दोहरे शासन यंत्र होती हैं। सोवियत सविधान में भी द्वैध शासन व्यवस्था है। इसमें दो प्रकार की सरकारें हैं—सघ सरकार और एकको की सरकारें। सोवियत सघ में वर्तमान समय में १५ मधीय गणराज्य (Union Republics) हैं।^१ शुरू में इनकी संख्या

केवल ४ थी। जिन प्रकार १९५६ ई० में राज्य पुनर्गठन के पूर्व भारत (क) द्वैध शासन व्यवस्था में 'क', 'ख' ग और 'घ' वर्गों के विभिन्न स्तर के एकको थे, उसी प्रकार सोवियत सघ में चार स्तर के एकको हैं—मधीय गणराज्य (Union Republics), स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous Regions) और राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। लेकिन अन्तर यह है कि भारत में सभी स्तर की इकाइयाँ एक-दूसरे से स्वतंत्र थीं जबकि सोवियत सघ में मधीय गणराज्यों का ही प्रत्यक्षतः सघ की मूल इकाई माना गया है और अन्य तीन प्रकार की इकाइयाँ गणराज्यों के अन्तर्गत स्वतंत्रता का उपभोग करती हैं।

भारत में राज्यों को निजी सविधान के निर्माण का अधिकार नहीं है। लेकिन अमेरिका में मधीय सविधान के अनिश्चित प्रत्येक राज्य का अपना अपना सविधान है। सिर्फ गणतन्त्रात्मक

१ 'The fifteen Constituent Republics: -The Russian Soviet Federative Socialist Republic, The Ukrainian Soviet Socialist Republic, The Byelorussian S S R, The Uzbek S S R, The Kazakh S S R, The Georgian S S R, The Azerbaijan S S R, The Lithuanian S S R, The Moldavian Tajik S S R, The Armenian S S R, The Turkmen S S R, and Estonian S S R'

स्वयं की अनिवार्यता एक प्रतिबन्ध है। सोवियत संविधान में परराष्ट्रों की शांति-व्यवस्था का विन्मूढ विवरण दिया हुआ है जिन्हें अन्तर्गत वे निजी संविधान का निर्माण कर सकते हैं। स्वायत्त परराष्ट्रों को भी निजी संविधान रखने का अधिकार है, लेकिन, स्वायत्त क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों को नहीं। अमेरिका की तरह उनकी स्वायत्तव्यवस्था तथा शांति-व्यवस्था भी धृष्ट-धृष्ट है। दोहरी नागरिकता की भी व्यवस्था है।

जिस प्रकार अन्य सघ-राष्ट्रों में अन्तर्गत एक-दूसरे को सारीय विधायकमण्डल के उच्च सदन में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, उसी प्रकार सोवियत सघ में भी परीक इकाई धृष्ट-धृष्ट राष्ट्रीयनाओं की सोवियत (Soviet of Nationalities) में प्रतिनिधि भेजती है। लेकिन अमेरिका के मद्देन उन्हें समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। पंचेन सघ गणराज्य को १५, स्वायत्त गणराज्य को ११ स्वायत्त क्षेत्रों को ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है।

सघ-गणराज्यों की स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता कुछ विशेष अधिकारों के फलस्वरूप और दृढ़ हो जाती है। उन्हें कल्पित ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो कि भी अन्य सघ की हानियों को नहीं दिये गये हैं, जैसे— मघ से अन्य होने का अधिकार, विदेशों में पत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार तथा निजी मेन्गएँ संगठित करने का अधिकार।

अन्त में सावियत सघ में दोनों सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं, दोनों का अस्तित्व स्वतन्त्र तथा पृथक् है। अपने अस्तित्व के लिए वे एक दूसरे पर निर्भर नहीं करते, बल्कि समझौता व गठन में परस्पर संविधान पर आश्रित हैं। उक्त निर्माण संविधान द्वारा होता है। इस प्रकार मघात्मक सरकार की यह मान्यता है कि मघ तथा राज्य-सरकार एक दूसरे के अधीन न हों, बल्कि समस्तरीय हों। सोवियत सघ की दोनों सरकारें स्टावित संविधान की देन हैं तथा वे सगठन तर्क-तर्क की दृष्टि में समस्तरीय हैं। यहाँ तक कि सघ-गणराज्यों के क्षेत्रों में बिना उमरी सङ्गति के परिवर्तन नहीं किया जा सकता है तथा उन्हें "आत्मनिर्णय" की शक्ति प्राप्त है।

मघात्मक प्रणाली की दूसरी विशेषता केन्द्र तथा राज्यों के बीच शक्ति का वितरण (Distribution of Powers) है। शक्ति विभाजन के लिए विभिन्न विधियाँ अपनायी जाती हैं। वनाज में राज्य की शक्तियों को उल्लेख कर अन्य विधियों को वेन्द्र को दे दिया गया है। इसी विधियों अन्तर्गत शक्ति तथा म केन्द्र की शक्तियाँ राज्य सरकारों में निहित हैं। भारत में एक तीसरी शक्ति अपनायी गयी है। राज्य और सघ सरकारों की शक्तियों की शक्तियों के अतिरिक्त एक समवर्ती शक्ति भी है। अविच्छिन्न शक्तियाँ केन्द्र में निहित हैं। सावियत संविधान आदेश मघ' की विधि का अनुसरण अमेरिका की तरह करता है।

संविधान की धारा १४ के अनुसार सघ सरकार के क्षेत्राधिकार में निम्नलिखित विषय आते हैं —

(१) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्रों में सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व, दूसरे देशों में शक्तियाँ करना, उक्त अनुमति प्राप्त करना तथा उन्हें रद्द करना, दूसरे राज्यों के साथ शक्ति गणराज्यों के सम्बन्धों को नियमित करने के लिए प्रणियाँ निर्धारित करना।

- (२) युद्ध एक शान्ति के प्रश्न ।
- (३) सावियत मघ में नये गणराज्या का प्रवेश ।
- (४) सावियत मघ के सविधान के अनुपालन कर नियंत्रण तथा सघ सवियत और सघीय गणराज्यो के सविधान के बीच अनुबूलना प्राप्त करना ।
- (५) सघ गणराज्या की सीमाओ में परिवर्तन ।
- (६) सघ गणराज्यो के अतगत नये राज्या, क्षेत्रा, स्वायत्त गणराज्या और स्वायत्त क्षत्र का निर्माण ।
- (७) सोवियत सघ की प्रतिरक्षा का संगठन ममस्त सैय-बल का संचालन, सघ गणराज्यो के सैय संगठन विपयक सिद्धाता को निर्धारण ।
- (८) राज्य एकाधिकार पर विदेशी ब्यापार ।
- (९) राज्या की सुरक्षा का प्रश्न ।
- (१०) सावियत सघ की राष्ट्रीय आर्थिक योजना का निर्धारण ।
- (११) सोवियत मघ के केन्द्रीय राज्य-वजट तथा रूसी सिद्धि पर रिपोर्ट की स्वीकृति, सघीय गणराज्यिक तथा स्थानीय वजटा में जानेवाले करो और राजस्व का निर्धारण ।
- (१२) वैज्ञा, औद्योगिक एव कृषि सम्बन्धी मस्थाओ और सघीय महत्व के ब्यापारिक काय का प्रशासन ।
- (१३) परिवहन तथा संचार का प्रबंध ।
- (१४) मुद्रा तथा साख ब्यवस्था का संचालन ।
- (१५) राज्य बीमा का संगठन ।
- (१६) ऋण एवम करना और देना ।
- (१७) भूमि, खनिज, द्रव्य, वना और जलाशयो के उपयोग के सम्बन्ध में मौलिक सिद्धातो का निर्धारण ।
- (१८) शिक्षा तथा सावजनिक स्वास्थ्य के सम्बन्ध में मौलिक सिद्धातो का निर्धारण ।
- (१९) राष्ट्रीय आर्थिक आकडे की एकरूप ब्यवस्था का संगठन ।
- (२०) श्रम-मानन के सिद्धात का निर्धारण ।
- (२१) यायिक पद्धति, यायिक प्रक्रिया, फौजदारी तथा व्यवहार महिता में सम्बन्धित कानून ।
- (२२) सघीय नागरिक तथा विदेशियो के अधिकार में सम्बन्धित विधिया ।
- (२३) विवाह तथा परिवार से सम्बन्धित कानूनो के सिद्धातो का निर्धारण ।
- (२४) अखिर सघीय समादान की घोषणा ।

सविधान की धारा १२ में कहा गया है कि सघ गणराज्या की सावभौमिकता सिफ सघ-सरकार के उपयुक्त अधिकारों से सीमित है । इन क्षेत्रों के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में सघ गणराज्य स्वतंत्रतापूर्वक अपनी शक्ति का प्रयोग करते हैं । इस प्रकार मघ-सूची के जलावे अवशिष्ट शक्तियाँ

गणराज्या को दे दी गयी है। सघ सरकार गणराज्यों के सार्वभौमिक अधिकारों को रखा करती है। मधीय तथा गणराज्यिक विधियां म विरोध होने पर मधीय विधि ही लागू होती है।

मघ राज्य की तीमरी विशेषता सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)। सिद्धांत मे सोवियत न्यायज्ञ यह स्वीकार करत हे कि सविधान राज्य का सर्वोच्च

विधान है। किसी भी गणराज्य तथा मधीय सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाया हुआ कानून मधीय सविधान के प्रतिकूल नहीं होगा। कायपालिका के आदेश तथा इसके काय सविधान के अनुकूल होंगे। इसके अतिरिक्त सावियन सविधान ही मघ सरकार तथा गणराज्य सरकार की शक्तियों का स्रोत है। सविधान ही शासन शक्तियों का विभाजन करता है। शक्तियों का अतिश्रमण न अथवा सविधान का अतिश्रमण या अश्रमण होगा। सविधान की सर्वोच्चता का दूसरा अर्थ है कि सविधान की विधियां साधारण विधियों से उच्च हैं। सावियन विधियों का निर्माण या परिवर्तन की विधि साधारण विधियों के निर्माण या परिवर्तन की विधि से भिन्न है, नास्तय यह है कि मघात्मक सविधान का दुष्परिवर्तन नशील होना चाहिए। सोवियत सघ का सविधान दुष्परिवर्तन नशील है क्योंकि उक्त मघाधन की एक विशेष प्रक्रिया है, जो सामान्य विधि के निर्माण तथा परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न है। इसने अतिरिक्त चू कि सविधान सर्वोच्च है इसलिए उसका रूप अनिश्चित तथा पुननिर्धारित होना चाहिए और यह तभी सम्भव है जबकि सविधान लिखित हो। अतः सघात्मक सविधान का लिखित अर्थानु निश्चित और स्पष्ट होना चाहिए। सावियन सविधान एक लिखित, स्पष्ट और निश्चित सविधान है जिसकी रचना एक मघात्मक आयोग द्वारा की गयी थी।

अधिकारों का संकुचन के कारण मघ तथा इकाइयों की सरकारों मे खगडा पैदा होने तथा अधिकार-क्षेत्र के अतिश्रमण का भय सदा बना रहता है। इसलिए खगडा का निषेध करने के लिए तथा सविधान की ब्याख्या करने के लिए अर्थात् 'सविधान के संरक्षण' के लिए एक स्वतंत्र सायपालिका (Independent Judiciary) की आवश्यकता

(घ) स्वतंत्र सायपालिका होती है। सयुक्त राज्य अमेरिका के विभिन्न सरकारों पर प्रतिबंध लगाने के लिए तथा विधायिका और कायकारिणी के कार्यों की, मघात्मकता के परीक्षण के लिए सर्वोच्च सायालय है जो स्वतंत्र है। सावियत मघ म भी एक सर्वोच्च सायालय है, लेकिन स्टिचरलैंड के मधीय सायालय की तरह उन सावियन पुनर्विचारण (Judicial review) का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। यहाँ सावियत मघ मधीय विशेषता मे भले ही भिन्न मालूम पड़े, लेकिन प्राविधिक दृष्टिकोण म ऐसा नहीं कहा जा सकता। सविधान के पुननिरीक्षण का अधिकार राज्य के किसी उच्च तथा स्वतंत्र प्राधिकारी के हाथ मे रहना चाहिए, वह चाहे सायायन हा या अन्य कोई संस्था। सावियन मघ म यह अधिकांश मधीय सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के हाथों म मुद्रण कर किया गया है।

४ सोवियत संविधान की निजी सघात्मक विशेषताएँ

(Special federal features of the Soviet Constitution)

सोवियत सघात्मक व्यवस्था की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जो अन्य सघीय राज्यों में नहीं पायी जाती हैं ।

सोवियत रूस में सघात्मक व्यवस्था की स्थापना का विशेष उद्देश्य है । अन्य सघात्मक देशों में इस प्रणाली की स्थापना का प्रमुख उद्देश्य देश की एकता के साथ-साथ एकता की स्वायत्तता तथा स्वतंत्रता रही है । लेकिन सोवियत रूस में सघात्मक व्यवस्था का एक मात्र साधक के रूप में अपनाया गया । अंतिम उद्देश्य एकात्मक राज्य की स्थापना या विभिन्न राष्ट्रीयताओं की स्वायत्तता या सामन्य का विवेकीकरण नहीं ।

सोवियत संघ की इकाइयाँ विविध राष्ट्रीयता (Nationalities) हैं । सोवियत रूस विविध राष्ट्रीयताओं का राज्य है । इन राष्ट्रीयताओं का कुछ सीमा तक अपनी भाषा, संस्कृति तथा व्यक्तित्व का स्वतंत्र रूप से विकास करने के लिए संघ की इकाइयों का रूप देकर स्वायत्तता प्रदान की गयी है । प्रत्येक इकाई एक राष्ट्रीयता का प्रतिनिधित्व करती है । लेकिन अन्य संघ-राज्यों में सघीय इकाइयों के निर्माण के आधार मुख्य ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, प्रशासन की सुविधा भौगोलिक स्थिति, भाषा आदि हैं । भारत तथा अमेरिका में सघीय इकाइयाँ प्रायः जातियाँ या राष्ट्रीयताओं का प्रतिनिधित्व करती हैं ।

बोलशेविकों ने विभिन्न राष्ट्रीयताओं के आत्मनिर्णय (Self determination) के सिद्धांत को मान्यता प्रदान की । उन्हें यह अधिकार दिया गया कि वे अपने भविष्य का निर्णय स्वयं एवं अपने मनोनुकूल कर सकते हैं । इस बात की सद्भासिक मान्यता पर इतना जोर दिया गया कि सोवियत संविधान में गणराज्यों को संघ से अलग होने की छूट दे दी गयी । धारा १७ में कहा गया है कि "प्रत्येक सघीय गणराज्य को स्वतंत्रतापूर्वक सोवियत संघ में अलग होने का अधिकार प्राप्त है।" ¹ सोवियत नेता इस उपबंध पर बहुत गर्व करते हैं क्योंकि विद्वानों के किसी भी संविधान में अबतक एकको भी संघ से अलग होने की छूट नहीं है । अमेरिका में लिनन न मदा के लिए 'सतत् संघ' (Perpetual Federation) के सिद्धांत को ² दी । सिद्धांत सोवियत संघ एक सतत् संघ नहीं है क्योंकि ³ अलग हो ⁴ किसी समय ⁵ छिन्न भिन्न हो सकता है ।

1 "The right freely to secede from the Union Republic,"

सघीय गणराज्या के अधिकारों के सम्बन्ध में एक अनोखी विशेषता यह है कि १९४४ ई० के दो सशोधना (१८ a & १८ b) द्वारा गणराज्यों को दो विशेष अधिकार दिये गये—विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने तथा अपनी सेनाओं की टुकड़ियाँ सगठित करने (iv) वैदेशिक सम्बन्ध के अधिकार। स्विटजरलैंड को छोड़कर अन्य सघ की इकाइयों को तथा सैन्य संगठन के अधिकार प्राप्त नहीं हैं। स्विटजरलैंड में सेना की व्यवस्था तथा इसके संचालन का अधिकार सघ तथा कंट्रोल के बीच विभक्त है तथा कंट्रोल को एक सीमा के अन्तर्गत निवृत्त विदेशी राष्ट्रों से सम्बन्ध बनाने का अधिकार है। लेकिन सोवियत सघ में वैदेशिक सम्बन्ध में गणराज्यों को इतनी स्वतंत्रता है कि वे विदेशी राष्ट्रों से स्वतंत्र सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं तथा गयुक्त राष्ट्रसंघ का स्वतंत्र सदस्य बन सकते हैं।

साधारणतया सघात्मक शासन में सघीय राज्यों के अधिकार तथा स्थिति समान होते हैं, परन्तु सोवियत सघ में ऐसा बात नहीं है। वहाँ चार श्रेणियों की इकाइयाँ हैं जिनकी स्थिति तथा शक्तियों में बड़ा अंतर है। इनमें से केवल सघ-राज्य को ही सघ का सदस्य (v) सघीयभूत इकाइयों माना गया है। अन्य तीन श्रेणियों की इकाइयों का सघ का प्रत्यक्ष सदस्य में असमानता नहीं माना गया है बल्कि ये गणराज्य के अंग मात्र हैं। भारत में भी १९५६ ई० के पहले चार श्रेणियों की इकाइयाँ थीं और अभी भी दो श्रेणियों की इकाइयाँ हैं, लेकिन वे प्रत्यक्ष सघ में सम्मिलित हैं तथा सघ की मौलिक इकाइयाँ हैं। इससे अनावे सोवियत सघ में विभिन्न श्रेणियों की इकाइयाँ का सर्वाच्च सोवियत के उच्च सदन में असमान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। अतः में, सभी गणराज्यों में सोवियत समाजवादी सघात्मक गणराज्य (R S F S R) की, जो सबसे बड़ा एक गणराज्य है और जिसमें सारे सघ का तीन चौथाई भू-प्रदेश सम्मिलित है, प्रधानता है।

सघात्मक व्यवस्था में शासन के दो अवयवों एक है—सघ सरकार और राज्य सरकारें। इन एकता की स्थिति एक समान है। अतः, सविधान के परिवर्तन तथा संशोधन के सम्बन्ध में इनका समान बोलचाल रहना चाहिए। सविधान में कोई संशोधन दोनों की सहमति में ही होना चाहिए। अमेरिका तथा स्विटजरलैंड में सविधान संशोधन-अधिकार के समान तथा राज्य-सरकारों का समवर्ती अधिकार प्राप्त है। लेकिन सोवियत सघ में सघीय इकाइयों का सविधान के संशोधनों में कोई हाथ नहीं है, सिर्फ सघीय सर्वाच्च सोवियत दो तिहाई बहुमत से सविधान में कोई भी संशोधन कर सकती है।

सघीय शासन व्यवस्था में विवादों के निपटारा तथा सविधान के संरक्षण का कार्य एक निष्पक्ष तथा सर्वोच्च न्यायालय के हाथ में सौंपा जाना चाहिए। अमेरिका तथा भारत में एक उद्देश्य से सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की गयी है। परन्तु सोवियत (vi) न्यायिक सर्वोच्चता सघ में सविधान की व्याख्या का कार्य किसी एक न्यायालय में होकर अन्य सघीय सर्वोच्च सोवियत की एक न्यायी समिति—पैरियडिक—के हाथ में है जिसका अर्थ है कि स्वयं अपराधी ही

यक बन जाता है। एसा अवस्था म सविधान रिण्डरूप मे लागू नही हो सकता। गर्वोच्च सोवियत मनमाने रूप से उनका प्रयाग तथा उल्लघन कर सकती है।

विश्व के अय सघात्मक राज्य अवयवी एका का हर भेन म स्वायत्तता तथा म्नात्रता प्रदान करत है—राजनीतिक क्षेत्र हो या आर्थिक या सांस्कृतिक क्षेत्र।

(viii) "सांस्कृतिक स्वायत्तता" लेनिन सोवियत मध मे व्यवहारत राजनीतिक क्षेत्र म अधिक-भ अधिक के-द्वीकरण तथा सांस्कृतिक क्षेत्र म अधिक-से-अधिक स्वतन्त्रता की व्यवस्था की गयी है।

विभिन्न राष्ट्रियताओं को अपनी संस्कृति तथा भाषा का विकास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। लेकिन राजनीतिक स्वतन्त्रता पर उडा अशुभ नगा दिया गया है। परंतु इस चरम "सांस्कृतिक स्वायत्तता (Cultural autonomy) का अन्तिम उद्देश्य सोवियत मध की एका की प्राप्ति ही है।

५ मूल्यांकन

(Evaluation)

अगर म्पि सर्वैधानिक उपज को तक ही अपन अव्ययन को सीमित रखा जाय तो सोवियत सविधान सच्चा मध राज्य दीख पड़ेगा। सघात्मक राज्य की सभी मौलिक विशेषताओं उमम विद्यमान है। यही कारण है कि माम्प्रादी उसे एक आदश सघ रहते हैं। सभी सभी गणराज्या को सविधान म प्रथम होन, सेना संगठित करने तथा वैदेशिक सम्बन्ध स्थापित करने के अधिकारों के फलस्वरूप अय सघ राज्यों से अधिक सघात्मक भी बतलात हैं।

(१) सिद्धांत और व्यवहार मे अन्तर इसी आधार पर प्रो० हैज़र्ड (Prof Hazard) ने सोवियत राज्य को एक 'सच्चा मध' कहा है। लेकिन अगर उमके व्यावहारिक पहलू पर ध्यान दिया जाय तो कुछ दमरा ही निर मिलेगा। ऑग और जिव ने कहा नी है कि अमेरिका तथा कनाडा मे मधवाद का जो रूप है, वह सोवियत रग म नही पाया जाता है। ऑग ने तो यहाँ तक कहा है कि "वस्तुतः सोवियत पद्धति अन्तिम रूप मे सघात्मक है ही नही।" प्रो० ह्वीयर ने स्टालिन सविधान को एक "अर्द्ध सघ" (Quasi federal) बताया है और यह इस सघात्मक राज्य का एक "व्यावहारिक उदाहरण (Working example) नही मानता है। यहाँ हम इस लक्ष्य का परीक्षण करके नि सोवियत सविधान व्यवहारत कहा तक सघात्मक है।

1 "In point of fact the system is not federal in any ultimate sense at all"

या ना मघात्मा राज्य की अनेक विशेषताओं ह, लेकिन उसकी वास्तविक स्थिति की समीक्षा के लिए दो बातों पर ध्यान देना आवश्यक है। (i) एक संविधान जो वस्तुतः सर्वोच्च है अर्थात् विभिन्न सरकारों की शक्तियाँ पर नियंत्रण लगाता है। (ii) अवयवी (२) परीक्षण के अन्तर्गत वास्तविक स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता प्राप्त हो अर्थात् शक्तियों का दो आधार विभाजन ऐसा हो कि सिद्धांत एवं व्यवहार में इकाई राज्या की महत्त्वपूर्ण स्थिति बनी रह।

जहाँ ना संविधान की सर्वोपरिता का प्रश्न है सिद्धान्त साम्यवादी संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of Constitution) के सिद्धांत को मान्यता प्रदान करते हैं। लेकिन वास्तविकता कुछ और ही है। ऐसा ही सर्वोपरिता 'सर्वहारा अधिनायकत्व' को प्रदान की गयी है। संविधान राज्य का मूल नियम 'सर्वहारा अधिनायकत्व' है जिसकी स्थापना के लिए (२) संविधान की संविधान एक राजनीतिक कार्य माध्यम मात्र है। विगिस्की ने कहा भी है सर्वोच्चता का अर्थ कि "सर्वहारा अधिनायकत्व को विधियों से मर्यादित नहीं किया जा सकता है।" 1 संविधान इस नियंत्रित एवं मर्यादित नहीं करता है अर्थात् यही संविधान का मर्यादित करता है। सर्वहारा अधिनायकत्व की सफलता के लिए जब जैसी आवश्यकता पड़ेगी उन्हीं के अनुसार संविधान को परिवर्तित करना पड़ेगा। सर्वहारा अधिनायकत्व को जिस सीमा तक प्राप्त किया गया है उन्हीं तत्कालीन स्थिति की संविधान में अभिव्यक्ति है। लेकिन, 'सर्वहारा अधिनायकत्व' की गति विधि का निर्धारण संविधान साम्यवादी दल के द्वारा होता है। जो अतन्त्रता संविधान दल के हाथों में एक साधन बन गया है। साम्यवादी दल की इच्छा तथा कार्यप्रणाली के द्वारा संविधान का मर्यादित होना पड़ता है। मोलोटोव के शब्दों में 'साम्यवादी दल समाजवाद के मौलिक हितों तथा सर्वहारा अधिनायकत्व की दृढ़ स्थापना के अनुकूल राज्य के ढाँचे में परिवर्तन लाता है।' 2 तात्पर्य यह कि संविधान में मध्यवर्ती संविधान सर्वोच्च नहीं है, बल्कि साम्यवादी दल सर्वोच्च है।

मघात्मक व्यवस्था के परीक्षण का दूसरा आधार है, अवयवी एकाई की स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता। सोवियत संघ की इकाइयों का सिद्धान्ततः भले ही स्वायत्तता प्राप्त (४) केन्द्रोत्प्रेरण है, लेकिन व्यवहार में उनकी राजनीतिक स्वतन्त्रता नगण्य है, व संघ की प्रवृत्ति प्रशासनिक इकाइयों मात्र रह गयी है। सोवियत संघ में केन्द्रोत्प्रेरण इतना अधिक है कि कुछ सांस्कृतिक तथा विशुद्ध स्थानीय प्रकृति के कारणों से अतिरिक्त एकाई के एकदम स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है। केन्द्रोत्प्रेरण की यह प्रवृत्ति (Tendency towards

1 The dictatorship of the proletariat is authority unlimited by any statutes whatsoever' —Vysshinsky

2 'The Communist Party was always subordinating the form of the state structure to the fundamental interests of Socialism and to the task of strengthening the proletarian dictatorship' —Molotov

Centralisation) अधिकाधिक प्रबल हो गयी है तथा दिन प्रति-दिन होती जा रही है। हावर व कथनानुसार 'महायुद्धों के उपरांत केन्द्रीकरण की यह प्रवृत्ति और भी अधिक बढ़ गयी है।' टाउस्टर ने केन्द्रीकरण तथा उसकी वृद्धि के चार कारण बतलाये हैं (१) पार्टी तत्त्व का सव्यापक (all pervading) प्रभुत्व, (२) सोवियत देश प्रेम (Patriotism) की भावना का प्रचार, (३) रूसी भाषा व रूसी सभ्यता का प्रसार तथा (४) विभिन्न जातियाँ का मिश्रण। केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति तथा उसकी वृद्धि के निम्नलिखित उल्लेखनीय कारण हैं -

(१) मघ-सरकार की व्यापक शक्तियाँ -- सोवियत सविधान में अधिकारों का विभाजन की पद्धति जादा है, अर्थात् मघ सरकार की शक्तियों का उल्लेख कर अवशिष्ट शक्तियाँ राज्य सरकारों का दे दी गयी हैं। लेकिन मघ सरकार की शक्तियाँ इतनी व्यापक हैं कि एका के लिए अवशिष्ट शक्तियाँ पूरी से बचाकर रह जाती हैं। रक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध, विदेशी व्यापार या आधिपत्य, नये गणराज्यों की स्वीकृति, गणराज्यों के अतगत आनवाली सरकार की इकाइयों का पुनर्गठन अथवा तथीय आर्थिक योजना की स्थापना तथा राष्ट्रीय महत्त्व की आर्थिक तथा वित्तीय संस्थाओं का प्रशासन जादि मघ सरकार के क्षेत्राधिकार के अतगत आने हैं। इसके अनिश्चित राज्यों के प्रशासन का निर्देशन तथा नियमन एक समस्त मघ के प्रशासन में मौखिक सिद्धान्तों का निर्धारण भी मघ सरकार ही करती है। समस्त देश की आर्थिक तथा वित्तीय व्यवस्था पर मघ सरकार का नियन्त्रण रहता है। सोवियत मघ में नये राज्यों तथा प्रदेशों को सम्मिलित करने, राज्यों की सीमाओं तथा क्षेत्रफल में परिवर्तन करने, उनकी श्रेणियों में पता तथा अभिवृद्धि करने के अधिकार मघ सरकार के ही हैं। सविधान में अविभक्त व विभाजन परिवर्तन का पूर्ण अधिकार मघ सरकार को है। इस प्रकार मघ सरकार की शक्तियाँ अत्यधिक व्यापक हैं। साथ साथ वे अस्पष्ट भी हैं। विश्व के अनेकियों मघ सरकार की शक्तियाँ इस तरह अपरिमित नहीं हैं। फलतः एको का कार्यक्षेत्र अत्यधिक सीमित हो जाता है। फलान्तिको ने भी कहा है कि "मघ-सरकार के लिए सुरक्षित शक्तियाँ बहुत व्यापक और अस्पष्ट हैं। आर्थिक योजना जिसका निश्चय करना मघीय प्राधिकारियों का कार्य है इतना व्यापक क्षेत्र है जिसमें राष्ट्रीय जीवन का प्रत्येक क्षेत्र आ जाता है और मघ-सरकार अवश्यो के काम में हस्तक्षेप करने का असीम अवसर प्रदान करता है। फलतः एको को सिफ विधुष्ट स्थानीय प्रकृति के साधारण मामलों में कुछ अंश तक इच्छानुसार कार्य करने की स्वतंत्रता है।"

(२) गणराज्य-प्रशासन पर नियन्त्रण -- गणराज्यों के प्रशासन का निर्देशन तथा नियन्त्रण मघ सरकार कई अनेक साधना द्वारा करती है। जैसा कि हम ऊपर कह चुके हैं समस्त देश की आर्थिक तथा वित्तीय व्यवस्था पर मघ सरकार का नियन्त्रण रहता है और राज्यों का इस क्षेत्र में मघ सरकार के आदेशों का पालन करना प्योता है। यहाँ तक कि गणराज्यों के बाट तक पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण रहता है। प्रशासन, औद्योगिक तथा वणि-मन्वरी मभी संस्थाओं का नियमन तथा संचालन केन्द्रीय सरकार करती है। यदि किसी विषय पर केन्द्रीय तथा गणराज्यों की विधियाँ म विरोध हो तो केन्द्रीय विधि ही मान्य होती है राज्य की विधि नहीं। इनके अलावा मघीय मन्त्रिमण्डल में दो प्रकार के मन्त्रावय होते हैं -- (क) अनेक मघीय मन्त्रालय

(All Union Ministries) तथा (ख) सघीय गणराज्या के मन्त्रालय (Union Republican Ministries) । सघीय गणराज्या के मन्त्रालय मध गणराज्या म रियत जापने जानुत्रमिन्त्र मन्त्रालयो (Corresponding Ministries) का निर्देशन तथा नियन्त्रण करत ह । इन अखिल सघीय तथा सघीय गणराज्या के मन्त्रालया के अधिवार इतने व्यापक तथा विस्तृत ह कि सघीयूत इकाइया के विधि निमाण अथवा प्रशामन के किमी भी क्षेत्र म यह हस्तक्षेप कर सकत ह । इमने अतिरिक्त सघीय सर्वोच्च सावियत ने प्रजिडियम का गणराज्यो की मन्त्रिपरिषदा के निणयो का रद्द करन का अधिकार ह, के ड्रीय मन्त्रिमंडल तब इसके निणया को स्वगित कर सकता ह, सोवियत मध का प्राक्कूरटर जनरल के प्रतिनिधि समस्त देश म इम बात का निरीक्षण करत ह कि सघीय कानूना तथा आदेशा ता पालन हा रहा है या नही । इस प्रकार राज्या की स्वायत्तता केवत नाममात्र की रह जाती है ।

(iii) सर्वोच्च न्यायिक प्राधिकारी की कमी —सघ तथा राज्यों की सरकारा पर नियन्त्रण रखने के लिए निष्पक्ष तथा स्वतंत्र प्राधिकारी की आवश्यकता है । प्राय सर्वोच्च न्यायालय इम कार्य का करत है । लेकिन, सोवियत सघ म यह कार्य न्यायालय का नही सौंपा गया है बल्कि प्रेजिडियम का । अतः सघ सरकार पर न्यायालय का अकुश नही है, उम मनमानी करन का पूण अवसर मिल जाता है ।

(iv) कात्पनिक शक्तिया (Fictitious Powers) —सघ गणराज्या को सावियत सघ से पृथक हान (To secede) का अधिकार दिया गया है । लेकिन इस अधिकार का सिर्फ सिद्धा-न्तिक महत्व है । स्टालिन ने कहा भी था कि नाई भी गणराज्य सघ से अलग हाने का प्रश्न नही उठायगा ।¹ वस्तुतः यह प्रश्न नही उठाय जा सकता है क्योंकि साम्यवादी दल के एकाधिकार तथा अत्यधिक केन्द्रीयकरण के परिणामस्वरूप कोई गणराज्य इस विषय म सच भी नही सकता है । इसी अधिकार की भांति गणराज्या को विदेशो से सम्बन्ध स्थापित करन तथा अपनी सनाओ की टुकड़ियाँ मर्गाठन करन का अधिकार दिय गये ह । इन अधिकारों का भी सिर्फ कामजी महत्व ही है । सघ सरकार ता गणराज्या की सेनाओ के संगठन के निर्देशन-हेतु सिद्धांत निर्धारित करन का अधिकार दिया गया है । इसी प्रकार विदेशों में सम्बन्ध स्थापित करन म भी गणराज्य स्वतंत्र नही हैं, वास्तविक सत्ता के ड्रीय सरकार के हाथों म ही है । वास्तव में यह अधिकार ता गणराज्या को इसलिए दिया गया था ताकि सब गणराज्या ता समुक्त राष्ट्रसघ का सदस्य बनाने के लिये सोवियत सघ राष्ट्रसघ म अपनी मददगार सख्या बढ़ा सके । इम प्रकार सोवियत गणराज्या का प्रदत्त ये विशेषाधिकार कात्पनिक तथा सारहीन ह ।

(v) एकदलीय नेतृत्व —साम्यवादी दल का सर्वव्यापी प्रभान केन्द्रीकरण का एक प्रमुख कारण है । समस्त शासन की शक्तिया का स्रोत साम्यवादी दल है । केन्द्रीय सरकार हो या राज्य की सरकार सभी का साम्यवादी दल द्वारा निर्देशित आगामो तथा नीतिया का अनुसरण करना पडता है । राज्य का मघात्मक ढांचा केवल साम्यवादी दल द्वारा जाशिन कार्यों को कुशलतापूर्वक पूर्ति के लिए एक संगठन है । साम्यवादी दल स्वयं ही केन्द्रीवादी है, उसम मघात्मकता

1 "Of course none of our Republics would actually raise the questions of seceding from the U S S R"

समाप्त भी नहीं है। एत एताधिकारी तथा एकात्मक दल-व्यवस्था व जन्तगत सभ राज्य का स्तपना ही गता है।

(ii) राष्ट्रीय भावना का विकास —केन्द्रीकरण की उस प्रवृत्ति को एक राष्ट्रीयता के विकास से बहुत बल मिला है। रूसी भाषा तथा रूसी सभ्यता का काफी जार शार से प्रसार किया है। जावागमन की सुविधा तथा केन्द्रीकरण के फलस्वरूप जानिया का मिश्रण तथा एकीकरण हा गया है। गत वर्षों में राष्ट्रीय भावना को जगाने की पूरी चेष्टा की जा रही है। रूमिया में यह गारव भावना भरी जा रही है कि विश्व में व सवश्रेष्ठ है, उनका देश विश्व में सव शक्तिशाली तथा सव-ामुनत है। विमान व चमत्कार व ता इस भावना को और प्रबल बना दिया है। 'शीत युद्ध' (Cold war) की म्नि व रूमियों का एकीकरण व लिए अग्रिम प्रोत्साहित किया है। सांस्कृतिक एता पर सभ भूतकालीन गारवपूर्ण दिना पर जार दिया जा रहा है। इस प्रकार एक राष्ट्र तथा राष्ट्र-प्रेम की भावना द्वारा रूसिया का एक सूत्र में बाधा जा रहा है।

इस प्रकार सोवियत सभ में न तो संविधान की सर्वोच्चता व और न ता एका की स्वायत्तता को ही व्यावहारिक सत्य बनाया गया है। सिद्धांततः भले ही सभवाद ही जनक विशेषता का अपनाया गया है, लेकिन व्यवहार में केन्द्रीकरण पर इतना जार दिया गया है कि अतत मावियत सभ एकात्मक राज्य का रूप धारण कर नेता है। यहा फाइनेर व वजन का हम उद्धत कर सकत हैं, यद्यपि कुछ लाग इसे अतिशयाक्ति कहेंगे—“वास्तव में यह एक अत्यधिक एकात्मक राज्य है जिसकी प्रवृत्ति राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों की स्वतंत्र सरकार तथा अर्थ-व्यवस्था को समाप्त करने के उपरान्त उनकी राष्ट्रीय विशेषता का नाट करना है।¹ न्यूमैन न ता कहा है कि “पाश्चात्य दृष्टिकोण में सोवियत सभवाद उतना ही सत्य है जितना कि हम त्रिद्विचयन एडरसन ही कहानी में सम्राट् के नय रूपडे।”²

सारांश

सभवाद को अपनाये जाने के कारण —यद्यपि साम्यवादी विचारक सभवाद के विरुद्ध ये तथापि कतिपय कारणों से उहोंने सभवाद को अपनाना श्रेयकर समझा। प्रमुख कारण यों थे—(i) राष्ट्रीयता (nationality) का समस्या को सुलझान के लिए (ii) आवुपूर्ण सहयोग की स्थापना के लिए (iii) दश का ररक्षा के लिए तथा (iv) आर्थिक पुर्णनिर्माण के हेतु।

सभ निर्माण की प्रक्रिया संविधान में सभ को गणराज्यों का स्वेच्छित सम्मिलन बतलाया गया है।

सघातमवृत्ता के लक्षण—न्यायपालिका का 'संविधान के संरक्षक' को छाड़कर सघीय ववस्था को अय सभी विशेषताएँ सोवियत संविधान में पायी जाती है।

1 ' In reality it is a highly unitary state, tending strongly to obliterate the national features of its national minorities after having liquidated their independent Government and economy ' —Lover

2 By the generally accepted "Western" standards of Political Science Soviet Federalism is as real as the Emperor's new clothes in Hans Christian Anderson's famous tale ' —Neumann

निजी विशेषताएँ —(i) स्थापना वा विरुद्ध उद्देश्य, (ii) राष्ट्रीयताओं का सघ, (iii) गणराज्यों को सघ से अलग होने का अधिकार, (iv) गणराज्यों का वैदेशिक सम्मन तथा सैन्य संगठन का अधिकार, (v) सघोद्भूत इकाइयों में असमानता, (vi) इकाइया सघोद्घात अधिकार से वंचित, (vii) न्यायिक सर्वोच्चता का अभाव तथा (viii) सांस्कृतिक स्वायत्तता।

आलोचना—बहुत से आलोचक सोवियत राज्य को सघ मानते ही नहीं हैं। सन्निधान सघ राज्य का कुल कसौटियों पर खरा नहीं उतरता है। कन्द्राकरण की प्रवृत्ति बहुत तीव्र है। वस्तुतः यह एक एकात्मक राज्य है।

प्रश्न

- 1 Comment on the view that the Soviet Union is a federal state with a unitary bias (B U '57 A, '63 A)
(इस कथन की समीक्षा कीजिए कि सोवियत सघ एक सघात्मक राज्य है जिसका गुणात्मक एकात्मक की ओर है।)
- 2 "In theory U S S R is a federation of nations on democratic principles in practice it is a unitary dictatorship" Comment (B U '57 S)
(“सिद्धान्ततः सोवियत सघ प्रजातान्त्रिक सिद्धांता पर आधारित राष्ट्रात्मक सघ है, व्यवहारतः यह एक एकात्मक अधिनायकत्व तंत्र है।” इस कथन की समीक्षा कीजिए।)
- 3 "In spite of the forms of federalism centralization of authority in the U S S R is hardly exceeded anywhere else in the world" In the light of this statement examine the nature of Soviet federation (सोवियत सघ में सघात्मक व्यवस्था में उपरान्त भी उससे अधिक केंद्रीकरण विद्वत्त मन्त्री नहीं है।” इस उक्ति के प्रमाण में सोवियत सघ की प्रवृत्ति की समीक्षा कीजिए।)
- 4 Examine the distribution of powers and functions between the U S S R to be a federal union? If so, why? (P U 1959 A)
(सोवियत सघ में सघ सरकार तथा सघात्मक सरदारों के बीच शक्तियों के विभाजन का विवरण दीजिए। क्या आप सोवियत सघ को एक सघ राज्य कह सकते हैं? कारण बतलाइयें।)
- 5 Examine critically the statement that “the constitution of the U S S R combines political centralism with cultural federalism” (P U 1958 A)
(इस कथन की समीक्षा कीजिए कि “सोवियत सघ का संविधान राजनीतिक केंद्रीयतावाद का सांस्कृतिक सघवाद में समन्वय करता है।”)
- 6 Would it be correct to describe the Soviet Union a federation? (Agr U 1945)
(क्या सोवियत संघ को सघ कहना उचित है?)
- 7 Show on the basis of its constitution that Soviet Russia is a federation [Vikram Univ B A (Part II), '62]
(संविधान के आधार पर दिखाइए कि सोवियत सघ सघ है।)
- 8 Discuss the peculiarities of the federal system in the U S S R (सोवियत सघ की सघात्मक व्यवस्था की अनोकी विशेषताओं का उल्लेख कीजिए।)

'They are in the gift of an authoritarian and brutal Government that regards its ends as justifying any means and these rights are used as 'means' They are not rights in the sense of something seized by the people for themselves and administered by themselves and enforced on the Government, that is the servant of the people Rights donated by a despotic master are not rights but crumbs from dictator's table' —Tiner

नागरिकों के मौलिक अधिकार एवं कर्तव्य (Fundamental Rights and Duties of the Citizens)

६

- १ सामान्य पृष्ठभूमि —मौलिक अधिकार सम्बन्धी साम्यवादी विचारधारा, नागरिक अधिकारों का मबिधान में उल्लेख ।
- २ सोवियत नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ —समाजवादी आधार, सामा य प्रतिबन्ध व संगठन के अधिकार पर प्रतिबन्ध, अधिकारों का आर्थिक आधार, अधिकारों के साथ कर्तव्य का उल्लेख, यायपालिका के संरक्षण का अभाव, कुछ अनाये अधिकार, अधिकार राज्य सेवा के रूप में साधनों का उल्लेख ।
- ३ अधिकारों तथा कर्तव्यों का विवरण —काम पाने का अधिकार, विश्राम तथा मनोरजन का अधिकार, भौतिक सुरक्षा का अधिकार, शिक्षा-सम्बन्धी अधिकार, स्त्रियों का अधिकार, समानता का अधिकार धर्म-सम्बन्धी स्वतन्त्रता, नागरिक स्वतन्त्रता, संगठन का अधिकार, शरीर, घर तथा पत्राचार सुरक्षा, शरणागति का अधिकार व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार, कर्तव्य ।
- ४ मूल्यांकन —प्रशासनापूण शब्द आलाचनापूण शब्द, निष्कप ।

१. सामान्य पृष्ठभूमि

(General Background)

प्रजातान्त्रिक सिद्धांत के अनुसार राज्य तथा व्यक्ति में परस्पर विरोध रहना है। राज्य शक्ति तथा व्यक्ति स्वतंत्रता का प्रतीक है। स्वतंत्रता की रक्षा के लिए व्यक्ति का कुछ अधिकार आवश्यक है, जो राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे (Claims) हैं।

मौलिक अधिकार- अतः व्यक्ति के अधिकार राज्य की शक्ति पर सीमा हैं, उनका प्रयोग सम्बन्धी साम्यवादी राज्य के विरुद्ध किया जा सकता है। लेकिन साम्यवादी सिद्धांत के विचारधारा अनुसार राज्य तथा व्यक्ति में कोई विरोध नहीं है, दोनों में विरोध अस्वाभाविक है। स्टालिन ने कहा था - "समूह तथा व्यक्ति में न असमन्वयकारी विरोध है और न होना चाहिए समूहवाद समाजवाद के व्यक्तिगत हितों की उपेक्षा नहीं करता है, बल्कि उन्हें समाज के हितों में मिला देता है।" १ राज्य का विरोध विद्रोह है। एक महान अपराध है। अतः साम्यवादियों के अनुसार अधिकार राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे नहीं हैं, बल्कि वे समाजवाद, आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था के प्रतिफल हैं। उन्हें व्यक्ति के हित के लिए नहीं अपितु समाजवाद की स्थापना तथा दृढ़ता के लिए व्यक्तियों को प्रदान किया जाता है। वे अंतर्बर्ती (Inherent) या जन्म सिद्ध दावे नहीं हैं। बल्कि राज्य की ओर से व्यक्ति का दानस्वरूप (Gift) है। इस प्रकार साम्यवादी "प्राकृतिक अधिकार" (Natural Rights) के सिद्धांत का नहीं मानते हैं।

व्यक्तिगत स्वतंत्रता से सम्बंधित साम्यवादी विचारधारा का मायताओं पर आधारित है- (क) पूर्ण आर्थिक एवं भौतिक सुरक्षा के अंतर्गत ही स्वतंत्रता सम्भव है तथा (ख) इस आर्थिक लक्ष्य की उपलब्धि तथा सुरक्षा साम्यवादी राज्य द्वारा ही हो सकती है। साम्यवादी आर्थिक स्वतंत्रता के अभाव में नागरिक अधिकारों को निरर्थक बतलाते हैं। स्टालिन ने कहा था कि "एक भूखे बेरोजगार के लिए व्यक्तिगत स्वतंत्रता का कोई महत्त्व नहीं। सच्ची स्वतंत्रता वही सम्भव है जहाँ शोषण, बेरोजगारी, भ्रिखमगी या कल के लिए चिन्ता की समस्या न हो।" २

1 "There neither is nor should be an irreconcilable contrast between the individual and the collective. There should be none for as much as collectivism—Socialism does not deny individual interests. It amalgamates them with interest of the collective."

2 "What can be the 'Personal freedom' of an unemployed person who goes hungry and finds no use for his toil? Only where exploitation is annihilated where there is no oppression of some by others, no beggary and no trembling for fear that man may on the next day lose his work, his habitation and his bread only there is true freedom."

इसीलिए साम्यवादी अधिकारों के आर्थिक आधार पर अभिन्न जार दते हैं। म आर्थिक आधार की उपलब्धि समाजवाद के अंतर्गत ही सम्भव है। इसलिए समाजवाद के विरुद्ध अधिकारों का उपभोग नहीं किया जा सकता है। यह एक विरोधाभास होगा, घातक अपराध होगा। इससे विपरीत प्रजातान्त्रिक सिद्धांत के अंतर्गत अधिकारों का उपभोग समाज के हस्तक्षेप से प्रचलित किए व्यक्ति के हित के रक्षाय किया जाता है तथा आर्थिक अधिकारों पर नहीं, बल्कि नागरिक अधिकारों पर अधिक जार दिया जाता है।

मानव-इतिहास में समाज एवं व्यक्ति का सम्बन्ध सदा से ही एक गहन प्रश्न रहा है। समाज का नियंत्रण और व्यक्ति की स्वतंत्रता का समुचित सम्बन्ध इस समस्या का समाधान है। राजनीतिक विचारों में अनेक समाधान प्रस्तुत किए, जैसे—प्राकृतिक नागरिक अधिकारों का सिद्धांत, शक्ति के पृथक्करण का सिद्धांत आदि। आधुनिक युग में सविधान में नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख कर आर सरकार को उनके द्वारा मर्यादित कर उनकी रक्षा का कार्यभार एक निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय को सौंपना एक सामान्य व्यवस्था हो गयी है। सर्वप्रथम फ्रान्स की राज्य क्रांति (१७८९ ई०) के समय राष्ट्रीय सभा ने मनुष्य के अधिकारों की घोषणा करने हुए सविधान में नागरिकों के कतिपय मूल अधिकारों की परिगणना की। १७०१ ई० में अमेरिकी सविधान में प्रथम दस बंधनों द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को सविधान का अंग बनाया गया। तत्पश्चात् जर्मनी के वायमार (Weimar) में सविधान 'आयरलैंड, स्विट्जरलैंड, जापान, भारत आदि देशों के सविधानों में मूल अधिकारों का लिपिबद्ध किया गया। अनेक सविधानों में उनकी चर्चा भी नहीं की गयी है, जैसे, कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रिका आदि देशों के सविधान। परंतु आधुनिक प्रवृत्ति सविधान में नागरिक अधिकारों का परिगणित करने की ओर है। यहाँ तक कि समुक्त राष्ट्रसंघ (U N O) ने भी मानव अधिकारों का सावदेशीय घोषणा पत्र निकाला है।

१७८९ ई० की फ्रान्स की क्रांति को भाँति रूस में भी १९१७ ई० की क्रांति के बाद मौलिक अधिकारों का घोषणा पत्र निकला। जेम्स १९१८ और १९२८ ई० में सघीय सविधान में नागरिक अधिकारों का कोई अलग अध्याय नहीं जोड़ा गया, इनकी व्यवस्था सघीय गणराज्यों के सविधानों में की गयी। १९२६ ई० के सविधान में अध्याय १० में नागरिकों के मौलिक अधिकारों तथा कर्तव्यों की सूची दी गयी। सावियत नेता इन अधिकारों का पश्चिमी देशों द्वारा प्रदत्त अधिकारों से श्रेष्ठ तथा अधिक प्रभावपूर्ण बतलाते हैं। कारपिन्स्की ने कहा है कि "स्टालिन सविधान सोवियत नागरिकों को ऐसे अधिकारों और ऐसी स्वतंत्रताएँ प्रदान करता है जो किसी पूँजीवादी देश में न तो पायी जाती हैं और न पायी जा सकती हैं।"¹

1 ' The Stalin Constitution grants Soviet Citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist countries '

मिडनी और वीट्रिम वर - तुल्य मानव अधिकारों का एक नया सूची सावित्यन
साधना का सबसे प्रमुख नवीन प्रयत्न है ।¹

२ सोवियत नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ

(Salient Features of the Soviet Civil Rights)

सावित्यन नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ निम्नी विशेषताएँ हैं । ये विशेषताएँ पाश्चात्य
दशा के नागरिक अधिकारों में नहीं पायीं जाती हैं । यहाँ इसका अर्थ है —

पहले बार अमरीकी नागरिक अधिकारों की घोषणाएँ व्यक्तिवाद (Individualism) पर
आधारित हैं । उनका उद्देश्य समानता का हीन मानन नहल था । इसके विपरीत व्यक्ति की प्राथमि-
कता पर ध्यान दे दिया । व्यक्तिगत सम्पत्ति की रक्षा तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता उनका आर्थिक
तथा सामाजिक आधार थे लेकिन सावित्यन रूप में नागरिक अधिकारों का
(i) समानतादी आधारी व्यक्तिवाद (Economic Individualism) में नहीं सम्मिलित नहीं
है । उनका आधार समाजवादी व्यवस्था है जो नियोजित जय व्यवस्था
(Planned Economy) पर आधारित है । व्यक्तिगत सम्पत्ति और
व्यक्तिगत सम्पत्ति का उच्च महत्त्व नहीं है ।

द्वितीय, सावित्यन अधिकारों का मौलिक उद्देश्य सबहारा वर्ग के हितों की प्राप्ति तथा
समाजवादी व्यवस्था की स्थापना है । उन अधिकारों का अर्थ है नागरिकों के अधिकारों की साधना
प्रदान नहीं कर सकता जो सबहारा वर्ग के हितों जयवा समाजवादी
(ii) सामान्य व्यवस्था के विरुद्ध है । इसलिए सावित्यन नागरिक अधिकारों के साथ एक
निबन्ध आवश्यक गत जुड़ी हुई है कि "वे अधिकार सबहारा वर्ग के हितों
में न टकराने हैं और न उन अधिकारों में देश की समाजवादी
व्यवस्था का आवश्यकत प्रत मिनता हो ।" गोप्यतावादी भाषण, समाचार-पत्र तथा
संगठन सम्बन्धी नागरिक स्वतंत्रताओं का उपयोग सिध समाजवादी साधनाओं के अनुपम ही कर
प्रदान - विरुद्ध नहीं । जय प्रजातान्त्रिक दशा में नागरिक अधिकारों पर इस तरह का कोई
विशेष प्रतिबन्ध नहीं है । लेकिन हाँ दशा की सुरक्षा के विरुद्ध वे भी अपन अधिकारों का उपयोग
कर सकते हैं ।

सावित्यन नागरिकों के सावजनिक संगठन-सम्बन्धी अधिकार पर भी प्रतिबन्ध लगाया गया
है । साम्यवादी दश का विशेष स्थिति प्रदान की गयी है और उनका राज्य का और सब-साधारण

1 "The most important is not any reshaping of the electoral machinery but the enshrinement in the Constitution of a new set of the rights of man"
—Webbs

यह कहा गया था कि "श्रम सभी नागरिकों का अनिवार्य कर्तव्य है।" १९०६ ई० में संविधान की धारा १२ में इस उक्ति का निस्तृत वर्णन करने का प्रयास किया गया है कि तब तक एक अनिवार्य कर्तव्य ही नहीं है, बल्कि आदर का विषय भी है तथा "जा (1) काम पाने का व्यक्ति काम नहीं करेगा उस माना भी नहीं मिलेगा।" १९१८ में इसी सिद्धांत का अधिकार का रूप दिया गया है। इस धारा के अनुसार सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य प्राप्त करने तथा कर्तव्य की मात्रा और गुण के अनुसार पारिश्रमिक प्राप्त करने का अधिकार है। यह अधिकार राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था के समाजवादी संगठन, सोवियत समाज में उत्पादन साधना में निरंतर विकास अधिकार संघटन के सम्भावनाओं के अन्त तथा ऐन-री के उद्भव के कारण सुरक्षित है। इस प्रकार का अधिकार अन्य किसी संविधान द्वारा नहीं दिया गया है। गत बीस वर्षों में इस अधिकार को पूर्णतया गायब किया जा रहा है। १९३० ई० में प्रारंभिक संवैधानिक समझौते का एकदम समाप्त हो गया। यहाँ तक कि आर्थिक संघ के समय, अब संवैधानिक व्यवस्था समझौते के अन्त में सोवियत श्रमिकों का काम पाने में कोई बाधा नहीं हुई। लेकिन इस अधिकार को दो रूप में आलाचनाएँ की गयी हैं। प्रथम, यह ठीक है कि नियोजित आर्थिक व्यवस्था में सभी लोगों को काम मिल जायगा लेकिन काम पाने उतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि उनके लिए पारिश्रमिक। सोवियत संघ में अधिवक्ता श्रमिकों का हुक्म कर्म पारिश्रमिक पर लागू करना पड़ता है। द्वितीय सोवियत संघ में समाजवादी अर्थ व्यवस्था के कारण कर्तव्य करने तथा श्रम शक्ति के संगठन और बंटवारा में बाध्यता (Compulsion) का तत्त्व पाया जाता है। श्रमिकों के वास्तविक, भ्रमण कर्तव्य की प्रकृति आदि पर अनेक प्रकार के नियंत्रण लगाए जाते हैं। फिर भी यह अधिकार सोवियत संविधान को अनिवार्य उपयोग देना देना है।

विश्राम तथा मनोरजन, कार्य-कुशलता, सुखी जीवन तथा सुन्दर स्वास्थ्य के लिए अति आवश्यक है। स्टालिन संविधान की धारा ११९ के द्वारा नागरिकों को विश्राम तथा मनोरजन के अधिकार प्रदान किये गए हैं। ये अधिकार श्रमिकों के प्रति एक उदारता के दृष्टिकोण के ही परिचायक नहीं, बल्कि एक श्रमजीवी समाज का निर्माण के परिचायक है जिसमें श्रमजीवियों के हितों का सर्वांगीण महत्व दिया जाता है। इनकी विधाएँ श्रमिकों के लिए अनेक मानवों की व्यवस्था की गयी हैं। कारखानों तथा कार्यालयों में काम करने की अवधि आठ घण्टा प्रतिदिन निर्दिष्ट की गयी है, बठौर शारीरिक परिश्रम करनेवालों के कर्तव्य की अवधि ७ घण्टा, ६ घण्टे और ४ घण्टा प्रतिदिन कर दी गयी है। पूर्ण पारिश्रमिक के साथ वार्षिक छुट्टियाँ की व्यवस्था की गयी है तथा श्रमिकों के मनोरजन के लिए क्लब घर, विश्राम गृह स्वास्थ्य निवास आदि का प्रबंध किया गया है। यद्यपि ये सुविधाएँ निम्न श्रेणी के श्रमिकों के लिए अधिक आवश्यक हैं तथापि सोवियत संघ में उन्हें प्राथमिकता नहीं दी जाती है। उच्च श्रेणी के लोगों को या विरिष्ट व्यक्तियों का ही ये सुविधाएँ अधिकतर दी जाती हैं। प्रजातान्त्रिक दंगा

1 "Labour is an obligation on all citizens

2 "He, who does not work, shall not eat"

म भी श्रमिका का य सुविधाएँ प्राप्त हैं, लेकिन अधिकार के रूप में नहीं। वे अनिवायत सरकार द्वारा ही प्रदान नहीं की जाती हैं, बल्कि उनकी व्यवस्था मजदूरों के एच्छिक सगठनों, सहयोग-समितिया तथा अन्य सरकारी योजनाओं द्वारा होती है।

सावियत नागरिकों को वद्धावस्था, बीमारी या अयोग्यता की अवस्थाओं में निवाह पाने का अधिकार है। इस अधिकार के अंतगत मजदूरों तथा कमचारियों के (iii) भौतिक सुरक्षा लिए राज्य की ओर से सामाजिक सेवा तथा नि शुल्क चिकित्सा की व्यवस्था है और देश भर में स्वास्थ्य सस्थाओं तथा अयोग्यशालाओं का जाल सा बिछा हुआ है। भारत, इंग्लैंड आदि देशों में इस तरह के अधिकार नागरिकों को सुविधान द्वारा प्रदान नहीं किये गये हैं, लेकिन राज्य का आधार लोक-कल्याणकारी मिद्धात होने के कारण सरकार ऐसी सुविधाओं की व्यवस्था के लिए सचष्ट रहती है।

शिक्षा का अधिकार मानव विकास के लिए महत्त्वपूर्ण अधिकार है। सोवियत नागरिकों का शिक्षा का अधिकार दिया गया है। इस अधिकार को सुरक्षा के लिए सावजनिक और अनिवाय प्रारम्भिक शिक्षा, सातवीं वर्षा तक नि शुल्क शिक्षा प्रतिभाशाली छात्रों का उच्च शिक्षा के लिए छात्रवृत्तियों, विद्यालयों में मातृभाषा में शिक्षण और श्रमिका व प्रशिक्षण (iv) शिक्षा सम्बन्धी के लिए व्यावसायिक शिक्षालयों की व्यवस्था की गयी है। भारतीय सुविधान में भी चौदह वर्ष तक के बच्चों के लिए अनिवाय तथा नि शुल्क शिक्षा का व्यवधान है। छात्रवृत्तियों तथा प्रशिक्षण विद्यालयों का भी अधिक से-अधिक सुविधा दी जा रही है। लेकिन सावियत में सरकार ने शिक्षण के प्रसार को दिशा में भी काफी काम किया है। हॉर्पर और थॉम्पसन ने कहा भी है कि "सोवियत शासन की सर्वाधिक प्रभावी राज्यसेवा शिक्षा के क्षेत्र में हुई है।" फलतः सावियत भूमि से चार वर्षों में ही निरक्षरता का नामानिधान मिट गया।

जार शासन-कालीन भेतिहर वातावरणों में स्त्रियों का परिवार के अंदर तथा बाहर निम्न कोटि का स्थान प्राप्त था। लेकिन साम्यवादी समाज में उम परिवार के दायरे से उठान तथा समान स्थिति प्रदान करने की पूरी चेष्टा की गयी है। स्टाइन सुविधान (v) स्त्रियों का अधिकार आर्थिक, प्रशासकीय, राजनीतिक तथा सावजनिक जीवन में प्रत्येक क्षेत्र में पुरुषों के समान स्त्रियों को समान अधिकार प्रदान करता है। इसके लिए अनेक व्यवस्थाएँ की गयी हैं। राज्य ने माता और शिशुओं के हितों का विशेष ध्यान रखा है बड़े परिवार वाले माताओं को विशेष राजकीय सहायता प्राप्त हाने है अविवाहित माताओं का भी राज्य की ओर से सहायता दी जाती है, प्रभूतिकान में माताओं को मवेतन छट्टी प्राप्त होती है और समस्त देश में मातृका गृहों, बालोद्यान तथा शिशुशालाओं की स्थापना का प्रावधान है। आज सोवियत रूस में मभी पेशाओं में मिलाकर लगभग ५० प्रतिशत स्त्रियाँ ही हैं। विनोपकर शिक्षा, समाज तथा स्वास्थ्य सेवाओं में स्त्रियों की सख्या ही अधिक है।

1 'The most effective State Service of the Soviet Regime has been in the field of education' -Harper & Thompson

अलिचको का कहना है कि साम्यवादिया ने स्त्रियो को साधारण श्रमिको की श्रेणी मे ला पटका है ।

प्रजाताऱिक देशा मे ममानता के अधिकार को सवाधिक महत्त्व प्रदान किया गया है । सोवियत सविधान भी इसमे पीछे नही है । वह भी नागरिका को ममानता का अधिकार प्रदान करता है । आर्थिक, प्रशासकीय, राजनीतिक तथा मावजनिक क्षेत्रो मे (vi) समानता का सभी नागरिको को समान बताया गया है । जाति, वंश या राष्ट्रीयता के भेद भाव का अंत कर दिया गया है । इन आधारो पर न किसी को विशेषाधिकार दिये जा सकते है त किसी के अधिकार कम किये जा सकते हैं । कोई किसी जाति या वर्ग के विरुद्ध घणा या वैमनस्वता का प्रचार नही कर सकता । इस प्रकार सोवियत मध मे वैधानिक, आर्थिक तथा सामाजिक दृष्टिकोण से जाति या वर्ग के भेद-भाव को समाप्त कर दिया गया है । इसके विपरीत, अमेरिका जैसे प्रजातन्त्र के लक्ष्मण राज्य मे जाति तथा वर्ग के भेद-भाव की नीति बरती जा रही है । फाइनर का कहना है कि सोवियत रूस म स्टालिन काल म यहूदियो के विरुद्ध भेद-भाव की नीति अपनायी गयी थी । मावकरणतया जाति या राष्ट्रीयता के आधार पर भले ही किसी प्रकार का भेद भाव न किया जाना हो, लेकिन साम्यवादी दन क मदस्यो के विशेषाधिकार प्राप्त है, उनकी स्थिति साधारण नागरिको से भिन्न तथा विशेष है ।

सोवियत मविधान आत्मानुभूति की स्वतन्त्रता की घोषणा करता है, वह चर्च को राज्य तथा शिक्षा म प्रवृक् करता है, सभी नागरिको को धार्मिक पूजन तथा धर्म विरोधी प्रचार की स्वतन्त्रता दी गयी है । मार्क्स न कहा था, "धर्म जनता के लिए (vii) धर्म-सम्बन्धी अफीम है ।" धर्म का राज्य से सम्बन्ध विच्छेद कर तथा धर्म विरोधी प्रचार का अधिकार देकर वस्तुतः धर्म को कुचल दिया गया है । यदि चर्च तथा पातरिया का कुछ अस्तित्व है भी तो उनकी सख्या नगण्य है, व राज्य के विरुद्ध कुछ नही बोल सकते है तथा कभी कभी राज्य के हित के मावन के रूप म उनका प्रयोग किया जाता है । अतः धार्मिक स्वतन्त्रता एक ढरमोना मात्र है, रूसी चर्च पूणत साम्यवादी अधिनायकवाद के अधीनस्थ है ।

सोवियत नागरिको को चार नागरिक अधिकार दिये गये हैं—(क) भाषण की स्वतन्त्रता, (ख) प्रेस की स्वतन्त्रता, (ग) सभा अथवा सावजनिक मभाएँ आयोजित करने की स्वतन्त्रता तथा (घ) सडका पर जुल्स निकाउने तथा प्रदगन करने की स्वतन्त्रता । (viii) नागरिक स्वतन्त्र लेकिन तत यह है कि वे सडहारा वर्ग के हितो म टकराने न हा ताओ का अधिकार तऱ समाजतानो व्यवस्था को दड करने मे महायक हो । य अधिकार श्रमजीवी जनता तथा उनके संगठनो को मुद्रणालय, सावजनिक भवन, सडक परिवहन की सुविधाएँ तथा इन अधिकारो को प्रयुक्न करा के लिए आवश्यक अय-साधनियो को उपलब्ध कर सुरमित किये गये हैं । इन अधिकारो की आलोचना करते हुए

फ़ाइनर ने बतलाया है कि व्यवहारतः ये सभी अधिकार नियंत्रित हैं। सभी मभाओं के लिए सरकारी आज्ञा लेनी पड़ती है। संचार के माधुन्य तथा प्रेस पर पूणतया सरकार तथा दल का नियन्त्रण है, कठोर सेंसर की व्यवस्था है। अतः विचार तथा चेतना पर 'लौह आवरण' (Iron Blanket) है।

सोवियत नागरिकों को सावजनिक सगठना, सहकारी समितियों, श्रमिक सधो, खेल-कूद तथा सुरभात्मक सगठनो, सास्कृतिक तथा वैज्ञानिक समुदायो एवं साम्यवादी दल मे सगठित होना का अधिकार है। साम्यवादी दल को सबहारा वग के सर्वाधिक कायशील तथा सचेत सदस्यो का सगठन कहा गया है। यह श्रमजीवी वग के हितो का सरक्षक, समाजवादी व्यवस्था को दढ करने वाला तथा सभी सावजनिक या राजकीय सगठनो का अगुआ है। सगठन का यह अधिकार सबहारा वग के हितो द्वारा मयादित है। निष्कपत कोई भी सगठन सबहारा वग के हितो के अनुकूल तथा साम्यवादी दल के अन्तगत ही सगठित हो सकता है। सरकार की स्वीकृति मिलने के बाद ही कोई सगठन वैध (legal) हो सकता है। इमके अतिरिक्त व्यवहारतः सोवियत सध म एक ही राजनीतिक दल है। दलीय सगठन की स्वतंत्रता नहीं है।

सोवियत नागरिकों का शरीर, घर तथा पत्राचार की सुरभा का अधिकार दिया गया है। बिना किसी न्यायालय के निणय के या प्रोक्यूरेटर की अनुमति के किसी (x) शरीर, घर तथा को कारावास मे नहीं रखा जा सकता, नागरिकों के घरा का राजकीय पत्राचार की सुरक्षा कमचारी अतिक्रमण नहीं कर सकते तथा पत्र व्यवहार की गोपनीयता की गारंटी दी गयी है। लेकिन जैसा कि अनेक आलोचकों ने कहा है, ये अधिकार अवास्तविक हैं। घर, समाचार तथा शारीरिक सुरक्षा को अवाध्याता पूणतया पुलिस तथा न्यायालय की स्वेच्छा पर आधित है।

सोवियत संविधान विदेशियों को एक अनोखा अधिकार प्रदान करता है—शरणागति का अधिकार। सोवियत संघ मे उन विदेशियों को आश्रय दिया जाता है (x1) शरणागति अधिकार जो शर्मिकों के हितो की रक्षा करने, राष्ट्रीय स्वाधीनता के लिए सधप करने या वैज्ञानिक कार्यों के लिए अपने देश मे सरकार द्वारा सताये गये हैं।

सोवियत संविधान मे मौलिक अधिकारों की सूची के अन्तगत व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार की चर्चा नहीं की गयी है, लेकिन इसका उल्लेख संविधान मे अमथ किया गया है। धारा १० मे कहा गया है कि नागरिकों को अपने काम से आय, वचत, निवाम- (x11) व्यक्तिगत सम्पत्ति स्थान, घर की पूरक-सम्पत्ति, घरेलू सामान, वैयक्तिक प्रयोग तथा का अधिकार मुविया की अय वस्तुओं पर वैयक्तिक स्वामित्व के अधिकार तथा नागरिकों के उत्तराधिकार से सम्पत्ति प्राप्ति के अधिकार को विधि का सरक्षण प्राप्त है। लेकिन उत्पादन के साधनों पर राज्य का ही नियन्त्रण है। इस प्रकार सोवियत नागरिकों को सीमित रूप मे व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त है। इमके परिणाम-स्वरूप सोवियत नागरिकों या उनके बच्चे के जीवन-स्तर म काफी अतमानता पायी जाती है।

(ख) कर्तव्य

(Duties)

नागरिक अधिकारों के साथ साथ कर्तव्यों का उल्लेख सोवियत सविधान की एक प्रमुख विशेषता है। सविधान की धारा १३० से लेकर १३३ तक कर्तव्यों की चर्चा की गयी है। चीन के अतिरिक्त अन्य किसी देश के सविधान में कर्तव्यों का उल्लेख नहीं मिलता है। प्रजातांत्रिक सिद्धांत के अनुसार तो अधिकारों में ही कर्तव्य अन्तर्निहित है। इसलिए अलग से कर्तव्यों की चर्चा व्यर्थ है। सोवियत सविधान में नागरिकों के निम्नलिखित कर्तव्यों को बतलाया गया है —

(१) सोवियत मध के सविधान का पालन करना,

(२) विधिशा का पालन करना

(३) श्रम सम्बन्धी अनुशासन का निर्वाह करना,

(४) मावजिनिक कर्तव्यों का ईमानदारी से पालन करना,

(५) समाजवादी व्यवस्था के नियमों का आदर करना,

(६) राज्य की सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसको दृढ़ बनाना क्योंकि वह सोवियत व्यवस्था का आधार तथा देश की शक्ति एवं सम्पत्ति और सर्वहारा वर्ग की समृद्धि एवं सस्वति का स्रोत है। सावजनिक सम्पत्ति को हानि पहुँचानेवाले को समाज का शत्रु बताया गया है।

(७) अनिवार्य रूप से सेना में भर्ती होना (Universal Military Service)—इस आदरपूर्ण कर्तव्य को कहा गया है।

(८) देश की रक्षा करना नागरिकों का परम पुनीत कर्तव्य है। देशद्रोह अर्थात् मातृ भूमि के प्रति विश्वासघात करना, शपथ का उल्लंघन करना दुश्मनों से मिल जाना, देश की सैनिक शक्ति को हानि पहुँचाना, देश के गुप्त भेद शत्रु को भेजना आदि अति गम्भीर अपराध हैं। विधि द्वारा इन अपराधों के लिए कठोरतम दंड दिया जायगा।

४ मूल्यांकन

(Evaluation)

सविधान निर्माण के समय स्टालिन ने सोवियत सविधान में उल्लिखित अधिकारों पर बड़ा गव प्रकट किया था तथा प्रजातांत्रिक सविधान के मौलिक अधिकारों में उन्हे श्रेष्ठ बताया था।

उसने बतलाया कि प्रजातांत्रिक देशों में समानता, स्वतंत्रता तथा अन्य प्रशंसापूर्ण शब्द अधिकार दिये गये हैं, लेकिन वे कई अपवादों तथा निष्पत्तियों में मर्यादित हैं, पर सोवियत सविधान में इस तरह के नियमों या अपवाद नहीं हैं। इसके अलावा सोवियत सविधान सिर्फ अधिकारों का ही उल्लेख नहीं करता है वरन् उनके प्रयोग के साधनों तथा सुरक्षा पर भी जोर देता है। अधिकारों का सर्वोच्च उल्लेख उतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि उन्हे व्यावहारिक रूप देना। एक सोवियत लेखक निकोलाइ चेर निस्वस्की ने कहा था कि "सभी को सोने की थाली में खाने का अधिकार ही सकता है, लेकिन इस अधिकार के उपयोग के लिए सभी के पास सोने की थाली होनी चाहिए।"¹

1 "Every one had the right to eat from gold dishes but to exercise that right one had to have gold dishes, — Nikolai Chernyshevsky

अधिकार की पूर्ति पर बहुत जोर दिया गया है। इस प्रकार अधिकारों के रचनात्मक पहलू को प्राथमिकता दी गयी जबकि प्रजातान्त्रिक देशों में अधिकारों के निषेधात्मक पहलू को विशेष महत्त्व दिया जाता है। टाउस्टर ने कहा भी है कि "नवीन मविधान के अधिकार श्रेण में सोवियत संघ ने निषेधात्मक स्वतंत्रताओं की दृष्टि से पाश्चात्य जनतंत्रों का अनुकरण किया है, परन्तु रचनात्मक स्वतंत्रताओं को स्थान देकर उसने अन्य देशों का मार्ग दर्शन किया है।" सिडनी और ब्रिटिस वेब ने भी सोवियत नागरिक अधिकारों की भूरि-भूरि प्रशंसा की है। अधिकारों के आर्थिक आधार पर जोर देकर सोवियत संविधान ने वस्तुतः एक सराहनीय कार्य किया है।

आलोचना ने सोवियत नागरिकों के अधिकारों का बड़ा परिहास किया है। उसे धोखे की टट्टी तथा दिखावा मात्र कहा है। सोवियत शासन-व्यवस्था में राज्य की शक्ति इतनी असीमित है कि व्यक्ति तथा उसने अधिकारों को कोई स्थान ही नहीं। यह कहा जाता है कि सोवियत संघ में सिद्धान्त तथा व्यवहार में जितना अन्तर है, उतना विश्व के अन्य किसी आलोचनापूर्ण शब्द भी मविधान में नहीं। फाइनर ने 'उद्देश्य बनाम उपलब्धि' (Profession Versus Achievement) शीर्षक के अन्तर्गत कहा है कि उद्देश्य बतलाया गया है 'पूर्ण स्वतंत्रता' (Total Freedom) और समानता (Equality), लेकिन उपलब्धि हुई है पूर्ण अधिनायकतंत्र (Total Autocracy) तथा 'असमानता' (Inequality) की। उसने सोवियत संविधान द्वारा प्रदत्त प्रत्येक अधिकार का व्यावहारिक पहलू की टिप्पणी की है तथा उसे नियंत्रित एवं मर्यादित बतलाया है। फेन्साड (Fainod) ने भी यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि वास्तव में सोवियत नागरिकों के अधिकार अधिक महत्त्व नहीं रखते। नागरिकों को काम पाने का अधिकार है। लेकिन अपनी इच्छानुसार वे काम नहीं पा सकते। जानि या रंग का कोई भेद-भाव नहीं है, लेकिन अल्पसंख्यकों को सदा सताया और दबाया जाता है। भाषण, प्रेम तथा सभा की स्वतंत्रता का यह कतई अर्थ नहीं कि राज्य की कोई भी आलोचना कर सकता है या स्वतंत्र विचारधारा का अनुसरण कर सकता है। समाजवाद के सिद्धांतों तथा उनकी क्रियावृत्ति के द्वारा सोवियत नागरिकों के अधिकार नियंत्रित हैं। कोई अपने अधिकारों का उपभोग उसी सीमा तक कर सकता है, जिस सीमा तक वे समाजवाद के मांग में बाधक न हों। लेकिन समाजवाद के पोषण तथा स्थापना का पूर्ण उत्तरदायित्व साम्यवादी दल पर है। अतः साम्यवादी दल के विरुद्ध अधिकारों का प्रयोग नहीं हो सकता है। सोवियत संघ साम्यवादी दल की तानाशाही है। उस तानाशाही का नामू करने के लिए गुप्त पुलिस (Secret Police), श्रमिक शिविर (Labour Camps) आदि का जाल-सा बिछा हुआ है। अधिनायकवादी राज्य में मौलिक अधिकारों के समुचित उपभोग की बल्पना ही गत है। फाइनर ने कहा है कि सोवियत नागरिकों के अधिकार जनता द्वारा छीने गये तथा जनता द्वारा शोषित अधिकार नहीं हैं, जिन्हें जनता के दाम सरकार पर लादा गया है। बल्कि, वे अधिनायकवादी सरकार द्वारा जनता को दान रूप में दिये गये हैं वे तानाशाह के टेबुल से गिरे हुए रोटी के टुकड़े हैं जिनका उपयोग

I "In the bill of rights of the new constitution the Soviet Union has followed the western democracies with regard to the negative freedom while it has pioneered in the introduction of positive freedom" —J. Toester,

लानाशाह ने साधन रूप में करता है।¹ न्यूमैन न तो कहा है कि जा सोवियत नागरिक कभी देश में बाहर नहीं गया, उगने नागरिक अधिकारों का कभी भी उपभोग ही नहीं किया और फलस्वरूप वह कभी अनुभव ही नहीं कर सकता कि उसके जीवन में कौन-सी चीजें विछुड़ी हुई हैं।²

लेकिन सोवियत नागरिक अधिकारों में सम्मिलित ये दोनों विचारधाराएँ अतिरिक्त हैं। यह ठीक है कि सोवियत नागरिक अपने अधिकारों का स्वतन्त्रतापूर्वक उपभोग नहीं कर सकते हैं।

निष्कर्ष

लेकिन इतना तो मानना ही होगा कि सोवियत सभ में मौलिक अधिकारों का जितना गुराँथ दिया गया है उतना अथ किसी देश में नहीं।

सोवियत सभ में न कोई मालिक है, न नौकर, न कोई बड़ा है, न छोटा, न कोई अमीर है न गरीब। वहाँ शापण नहीं है, बकारी की समस्या नहीं है भूखमरी या पेट की ज्वलन नहीं है। अतः, यह उल्लेखनीय है कि मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में सोवियत मायता ही भिन्न है। मौलिक अधिकारों का उद्देश्य अन्ततः समाज का हित है तथा समाजवादी व्यवस्था की स्थापना है, किसी व्यक्ति के निजी हित की उपलब्धि नहीं। अतः इन दृष्टि कोणों से सोवियत नागरिकों के अधिकार-पत्र का निरर्थक तथा महत्वहीन कहना गलत होगा।

सारांश

मायता — साम्यवादियों के अनुसार अधिकार राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे नहीं हैं, बल्कि वे समाजवादी आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था के प्रतिफल हैं। वे व्यक्ति को राज्य के द्वारा दान स्वरूप (gift) हैं। साम्यवादी अधिकारों के आर्थिक आधार पर अधिकार देते हैं।

सोवियत सविधान में अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है।

विशेषताएँ — (i) सोवियत रूस में अधिकारों का आधार समाजवाद है। (ii) अधिकार सर्वहारा वर्ग के हितों द्वारा प्रतिपादित होते हैं। (iii) सगठन सम्बन्धी अधिकार पर विशेष प्रतिबन्ध लगाया गया है। (iv) अधिकारों का आधार आर्थिक है। (v) अधिकारों के साथ कर्तव्यों का उल्लेख मिलता है। (vi) अधिकारों को न्यायपालिका का संरक्षण प्राप्त नहीं है। (vii) कुछ अनोखे अधिकार भी दिये गये हैं। (viii) अधिकार राज्य सभा के रूप में दिये गये हैं। (ix) सोवियत सविधान में अधिकारों के साथ साथ उनकी पूर्ति के लिए ठोस साधनों का भी उल्लेख किया गया है।

I "They are in the gift of an authoritarian and brutal government that regards its ends as justifying any means, and these rights are used as 'means' They are not rights in the sense of something seized by the people for themselves and administered by themselves and enforced on the government, that is the servant of the people Rights donated by a despotic master are not rights but crumbs from dictator's table"

—Foner

2 "The Soviet citizen, who has not lived abroad has never enjoyed civil liberties and therefore, has only a dim idea of what he misses"

—Neumann,

अधिकार — निम्नलिखित मौलिक अधिकार नागरिकों को दिये गये हैं—(i) काम पाने का अधिकार, (ii) विश्राम तथा मनोरंजन का अधिकार (iii) भौतिक सुरक्षा का अधिकार (iv) शिक्षा सम्बन्धी अधिकार, (v) स्त्रियों का अधिकार, (vi) समानता का अधिकार, (vii) धर्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता (viii) नागरिक स्वतन्त्रताओं का अधिकार, (ix) संगठन का अधिकार, (x) शरीर, घर तथा पत्राचार की सुरक्षा, (xi) शरणागत अधिकार, तथा (xii) व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार।

कर्तव्य — निम्नलिखित कर्तव्यों का उल्लेख सोवियत संविधान में मिलता है—(i) सोवियत संघ के संविधान का पालन करना, (ii) विधियों का पालन करना, (iii) श्रम सम्बन्धी अनुशासन का निर्वाह करना, (iv) सार्वजनिक कर्तव्यों का ईमानदारी से पालन करना, (v) समाजवादी व्यवस्था के नियमों का आदर करना, (vi) राज्य की सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसको षड्यन्त्र बनाना, (vii) अनिवार्य रूप से सना में भर्ती होना, तथा (viii) देश की रक्षा करना।

मूल्यांकन — सोवियत अधिकारों की इसलिप प्रशंसा की गयी है कि अधिकारों के साथ-साथ उनके प्रयोग के साधनों तथा सुरक्षा पर जोर दिया गया है। अधिकारों के आर्थिक आधार की भी प्रशंसा की गयी है।

अलोचकों ने सोवियत अधिकारों को धोखे की दृष्टि तथा दिखावा मात्र कहा है। सिद्धान्त तथा व्यवहार में बड़ा अन्तर है। अधिनायकत्व तथा एकदलीय शासन में स्वतन्त्रता नाम मात्र की है।

लेकिन भौतिक अधिकारों की सुरक्षा तथा सामाजिक संरक्षण के कारण सोवियत अधिकार सराहनीय है।

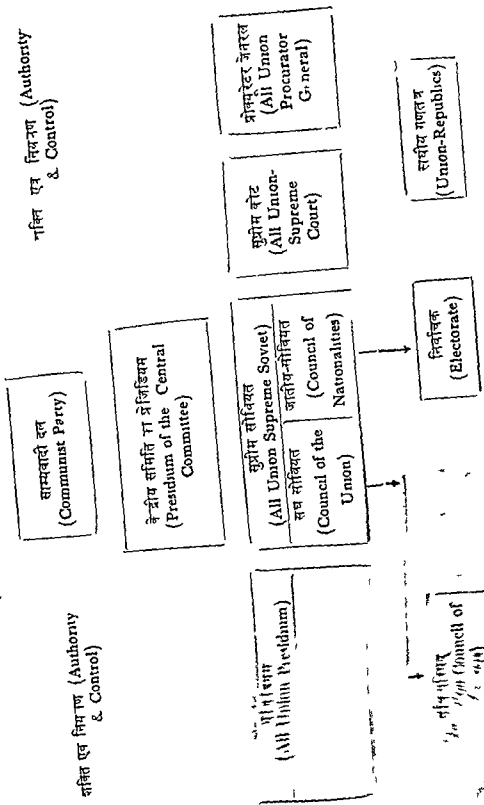
प्रश्न

1. Examine the Fundamental Rights and Duties as embodied in the Constitution of the U S S R How far they are effective ?
(Agra U 1948, '50, P U 1957 H, Bhag U 1963 S)
(सोवियत संविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकारों एवं कर्तव्यों की समीक्षा कीजिए। ये कहाँ तक प्रभावपूर्ण हैं ?)
2. What are the chief features of the fundamental rights embodied in the Constitution of the U S S R ?
(सोवियत संविधान के नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ बतलाइय।)
3. "The Stalin Constitution grants Soviet citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist country" Discuss
('स्टालिन संविधान ऐसे अधिकार एवं स्वतन्त्रताएँ नागरिकों को देता है जो किसी भी पूँजीवादी देश में नहीं पाये जाते हैं। ' समीक्षा कीजिये।)
4. Compare and contrast the fundamental rights embodied in the Soviet Constitution with that of the American Constitution
(B U 1955 S, '57 S P U 1963)
(सोवियत तथा अमरीकी संविधानों में उल्लिखित नागरिकों की तुलना कीजिए तथा अंतर बतलाइय।)

- 5 Examine the theory and practice of the declaration of fundamental rights and duties of the citizens in the Soviet Constitution
(P U 1955 H)
(सोवियत संविधान द्वारा प्रदत्त नागरिकों के मौलिक अधिकारों एवं कर्तव्यों की सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक विवेचना कीजिए।)
- 6 'It is the unique emphasis on the duties of man as a necessary complement to the right of man which is the peculiar characteristic of the Soviet Constitution of 1936' Critically examine this statement
('मानव अधिकारों के पूरक के रूप में मानव कर्तव्यों का उल्लेख सोवियत संविधान की एक अनोखी विशेषता है।' इस उक्ति को आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।)
- 7 Discuss the nature of the rights secured to the citizens by the constitution of the U S S R
(B U '59 A)
(सोवियत संघ के नागरिकों के अधिकारों एवं स्वरूप का वर्णन कर।)
- 8 Examine the nature and reality of the fundamental rights in the U S S R
(R U '61)
(सोवियत संविधान के मौलिक अधिकारों की वास्तविकता तथा स्वभाव की विवेचना कर।)
- 9 Give a critical estimate of the fundamental rights incorporated in the constitution of the U S S R
(R U '61, B U '63 A)
(सोवियत संविधान में संनिहित मौलिक अधिकारों का आलोचनात्मक अध्ययन करे।)
-

सोवियत शासन व्यवस्था का ढाँचा

(The Structure of the Soviet Government)



शक्ति एवं नियंत्रण (Authority & Control)

शक्ति एवं नियंत्रण (Authority & Control)

सोवियत प्रेजिडियम
(All Union Presidium)

सुप्रीम सोवियत
(All Union Supreme Soviet)

सच सोवियत
(Council of the Union)

अतीय-मोवियत
(Council of Nationalities)

सुप्रीम कोर्ट
(All Union Supreme Court)

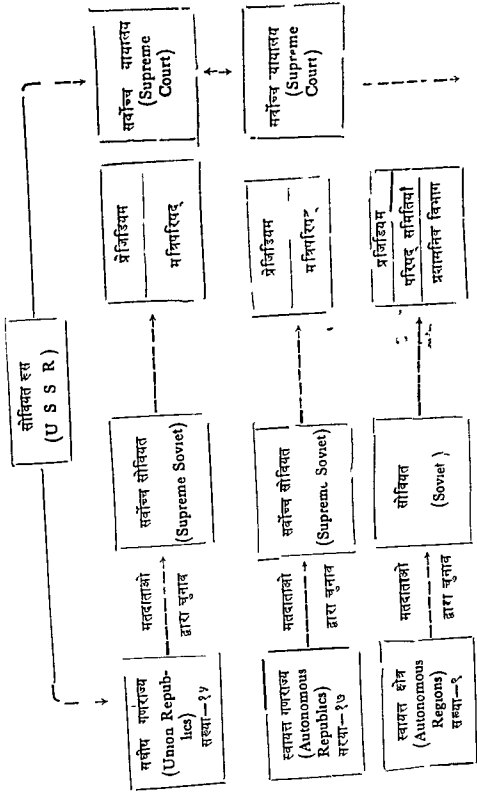
प्रोक्युरेटर जनरल
(All Union Procurator General)

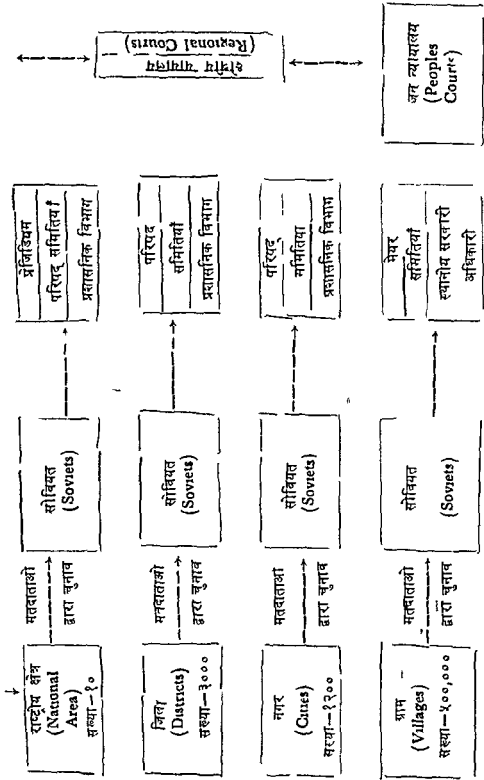
निर्वाचक मंडल
(Council of Electorate)

सोवियत गणतंत्र
(Union-Republics)

क्षेत्रीय एव स्थानीय शासन की एजेंसियाँ

(Agencies of Regional and Local Government in Soviet Russia)





"Though theoretically the sole legislating organ in the Soviet pyramid, the Supreme Soviet, like its predecessor—large in composition and meeting for a brief period in the course of the year has so far operated primarily as a ratifying propagating body, its chief purpose appears to be, periodically or as occasion demands, to lend the voice of approval of a representative assembly of governmental policy"

—Towster

७

संघीय सरकार सर्वोच्च सोवियत (Union Government the Supreme Soviet)

१ सर्वोच्च सोवियत की रचना

तथा संगठन—

द्विसदनात्मक व्यवस्था, रचना, रचना सम्बन्धी विशेषताएँ, कायकाल, सावियन प्रतिनिधि, उन्मुक्तिया, अधिवेशन, पदाधिकारी, आयोग, विधायी प्रक्रिया।

२ सर्वोच्च सोवियत के

अधिकार एवं कर्तव्य—

विधायी शक्ति, सविधान में ससाधन, आर्थिक काय, इवाइयो का प्रवेश, निर्माण तथा सीमा परिवर्तन, वदेशिक सम्बन्ध तथा सुरक्षा, नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार, अवेपण का अधिकार, कायपालिका पर नियन्त्रण, शासन का सर्वोच्च निर्देशक।

३ द्वितीय सदन का विशेष

अध्ययन—

दोनों सदन का सम्बन्ध, अथ द्वितीय सदनो स तुलना।

४ मूल्यांकन—

संगठन व दृष्टिकोण से, काय प्रणाली के दृष्टिकोण से, शक्ति के दृष्टिकोण से, निष्कप।

स्टालिन का सविधान ससदीय सर्वोच्चता (Legislative Supremacy) के सिद्धांत पर आधारित है। वह शक्ति का पृथक्करण व गिद्वान्त का अस्वीकार करता है। अतः, सविधान में ब्रिटिश तथा भारतीय मसदा के गमानान्तर एन सर्वोच्च विधायिका सभा की स्थापना की गयी है। इने सावियत मण की सर्वोच्च सावियत कहत है। अनुच्छेद ३० में स्पष्ट कहा गया है कि

सोवियत संघ की राज्य शक्ति का उच्चतम अंग सावियत संघ की सर्वोच्च सावियत है।¹ लेकिन शासन के अंग अंगों के बीच कार्यात्मक विभाजन के कारण सर्वोच्च सोवियत प्रमुखतः विधि-निर्मात्री सभा बन गयी है। विधायिका शक्ति का उपयोग एकमात्र सर्वोच्च सावियत ही कर सकती है।²

वर्तमान संविधान के निर्माण के पूर्व कुछ दूसरी ही व्यवस्था थी। विधि-निर्मात्री शक्ति किसी एक सभा में केन्द्रित नहीं थी। १९१८ और १९२४ ई० के संविधानों में तीन संस्थाओं का व्यवधान था—(१) अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस (All Union Congress Soviets), (२) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति (The Central Executive Committee), और (३) केन्द्रीय कार्यकारिणी का प्रेजिडियम (The Presidium of the Central Executive Committee) इनमें से सावियत कांग्रेस सर्वप्रधान विधायिका सभा थी, लेकिन विशाल आकार तथा अल्पकालीन अधिवेशनों के कारण वह निष्प्रय तथा निरर्थक थी। फलस्वरूप विधि निर्माण का वास्तविक कार्य द्विसदनात्मक कार्यकारिणी समिति के कंधों पर आ गया था। प्रेजिडियम कार्यकारिणी समिति के सभापति के विधियां का निर्माण करती थी जिन पर बाद में समिति की स्वीकृति ली जाती थी। १९३६ ई० के संविधान द्वारा इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया। सोवियत कांग्रेस तथा केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का संयुक्त कर एक नयी संस्था का जन्म दिया गया सर्वोच्च सोवियत। पुरानी सोवियत कांग्रेस की तरह इसे 'राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग' बनाया गया तथा आकार, कार्य और मन के दृष्टिकोण से इसे पुरानी केन्द्रीय समिति का रूप दिया गया। इस प्रकार प्रजातान्त्रिक देश के समानांतर एक संसद (Parliament) का निर्माण सोवियत संविधान में भी किया गया।

१ सर्वोच्च सोवियत की रचना तथा संगठन

(Composition and Organisation of the Supreme Soviet)

पाश्चात्य देशों की तरह सर्वोच्च सोवियत द्विसदनात्मक सभा है। इसके दो सदन हैं—संघ सोवियत (Soviet of the Union) और जातीय सावियत (Soviet of the Nationalities)। संघ सोवियत प्रतिनिधि सभा है। वह जनता का प्रतिनिधित्व द्विसदनात्मक व्यवस्था करती है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत सावियत संघ की विभिन्न राष्ट्रीयताओं का प्रतिनिधित्व करती है। सोवियत संघ एक बहुराष्ट्रीय (Multi national) देश है। विभिन्न जातियाँ ही इसकी इकाइयाँ हैं। अतः यह आवश्यक था कि एक ऐसे सदन की स्थापना की जाती जो इन जातियों के हितों की रक्षा करे तथा इनका प्रतिनिधित्व करे। कालिनिन ने द्विसदनात्मक व्यवस्था की रचना करते हुए कहा था कि "शक्ति के

1 "The highest organ of state power in the U S S R is the Supreme Soviet of U S S R"
—Art 30

2 "The legislative power of the U S S R is exercised exclusively by the Supreme Soviet of the U S S R"
—Art 32

सर्वोच्च अग में प्रत्येक राष्ट्रीयता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व अनिवार्य है।¹ स्टालिन के अनुसार "इस व्यवस्था से सभी के हितों की केवल अभिव्यक्ति ही नहीं होती बल्कि सहयोग एवं भ्रातृत्वपूर्ण सम्बन्ध की नींव दृढ़ होती है।"² इसके विपरीत पश्चात्त्य देशों में द्वितीय सदन की स्थापना का उद्देश्य मुख्यतः विशेष हितों का प्रतिनिधित्व या लाभप्रिय सदन के माग में अवरोध पैदा करना रहा है। जैस्मिन गावियत सभ में, त्रिगिम्की की राय में ऐसे द्वितीय सदन को कोई स्थान नहीं जा प्रथम सदन के माग पर बाधा पहुँचाए। अतः सोवियत सभ में द्वितीय सदन का कोई स्थान नहीं जो प्रथम सदन की स्थापना का एकमात्र उद्देश्य विभिन्न राष्ट्रीयताओं को प्रतिनिधित्व प्रदान करता है।³

सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन का निर्वाचन गावजनिक एवं व्यवस्था मताधिकार (Universal and Adult Franchise) के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है। सोवियत सभ के सभी नागरिक, जिन्होंने १८ वर्ष की आयु प्राप्त कर ली हो और जो रचना पागल अथवा किसी न्यायालय द्वारा दण्डित न हों, अथवा किसी कारण से मताधिकार से वंचित न हों, प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं। सोवियत सभ का प्रत्येक नागरिक जिनकी उम्र कम से कम २३ वर्ष है, सर्वोच्च सोवियत के लिए प्रत्याशी के रूप में खड़ा हो सकता है। प्रत्याशी के सम्बन्ध में जाति, धर्म, लिंग, शिक्षा, सामाजिक स्थिति या पूर्व कार्यवाहियों आदि के आधार पर विभेद नहीं किया जाता है। सभ-सोवियत में जनता के प्रतिनिधि बिना जाति या राजनीतिक इकाई के प्रतिनिधित्व के विचार से जनसंख्या के आधार पर चुने जाते हैं। प्रत्येक ३ लाख निवासियों को सभ-सोवियत में एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। अतः सभ-सोवियत के चुनाव के लिए समस्त सोवियत सभ को ३ लाख जनसंख्या के आधार पर निर्वाचन क्षेत्रों में बाँट दिया गया है। जातीय-सोवियत निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर नहीं होता है बल्कि वह विभिन्न राष्ट्रीय हितों तथा समुदायों का प्रतिनिधित्व करती है। भिन्न-भिन्न क्षेत्रों की सघीय इनाइया को विभिन्न प्रतिनिधित्व दिया गया है—सघ गणराज्य (Union Republic) २५, स्वायत्तगणराज्य (Autonomous Republic) ११, स्वायत्तशासी क्षेत्र (Autonomous Region) ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Area) १। इस प्रकार के प्रतिनिधित्व का अर्थ यह होता है जिस सघ गणराज्य में जितनी अधिक अधीनस्थ इनाइया होगी, उतनी ही अधिक प्रतिनिधित्व उस जातीय सोवियत में प्राप्त होगा। इसके विपरीत भारत में

1 "Every nationality should have its direct representation in the Supreme Organ of power"
—Kalsin

2 "Such a structure of the Supreme Soviet of the U S S R assesses the fullest and most accurate expression of the interests of all the peoples of our country the highest organ of the State power Such structure of the Supreme Soviet of U S S R facilitates the consolidation of fraternal co operation and strengthens the bond of friendship between all the people"
—Stalin

3 "A situation, where the second chamber would back, hinder law projects of the first chamber, can have no place in the Soviet system"

—Vysshinsky

जनसंख्या के आधार पर तथा अमेरिका में समानता के आधार पर एक एक राज्य का द्वितीय सदनों में प्रतिनिधित्व दिया गया है। सर्वोच्च सोवियत की रचना के सम्बन्ध में दोनों सदनों की सदस्य-संख्या उल्लेखनीय है। पश्चात्त्य देशों में द्वितीय सदनों की सदस्य-संख्या प्रथम सदनों से बहुत कम होती है। लेकिन सोवियत सघ में सघ-सोवियत तथा जातीय सोवियत की सदस्य-संख्या लगभग बराबर रही है, यद्यपि मन्विधानत यह अनिवाय नहीं है। उदाहरणार्थ, सघ सोवियत और जातीय-सोवियत प्रथम १९५० ई० में ६७८ तथा ६३८ और १९५४ ई० में ७०८ तथा ६३९ सदस्य थे।

सर्वोच्च सोवियत की रचना की तृतीय विशेषताएँ (features) उल्लेखनीय हैं। पहला, इसके निर्वाचन में विश्व-भर में सबसे अधिक मतदाना भाग उठते हैं। १९५४ ई० के निर्वाचन में ९९.८% प्रतिशत मतदाना भाग इनके चुनाव में भाग लिया। दूसरा, रचना सम्बन्धी अमरीकी कांग्रेस की तुलना में सर्वोच्च सोवियत में नवयुवक सदस्यों की विशेषताएँ मर्यादित सदस्यों से बहुत अधिक हैं। अमरीकी कांग्रेस में सदस्यों की औसत उम्र ५० वर्षों से अधिक है जबकि सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की औसत उम्र ४० से भी कम है। तीसरा, अमरीकी कांग्रेस की तुलना में सर्वोच्च सोवियत में स्त्रियों की संख्या भी अधिक है। १९५० ई० में सर्वोच्च सोवियत में २०% स्त्रियाँ थीं। चौथा, सर्वोच्च सोवियत में लगभग ८० प्रतिनिधि साम्यवादी दल के सदस्य या उसके आश्रित सदस्य हैं। इसके अनिश्चित अर्थ सदस्य भी साम्यवादी सिद्धांत में विश्वास रखने वाले ही होते हैं। साम्यवाद के अनिश्चित अर्थ वादा में आस्था रखने वालों के लिए सर्वोच्च सोवियत में कोई स्थान नहीं है। तात्पर्य यह है कि अर्थ देशों की संसदों के समान सर्वोच्च सोवियत की रचना एकदलीय है। पाँचवाँ, पश्चात्त्य देशों में प्रायः सरकारी कर्मचारियों पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है कि वे विधायिका सभा के सदस्य नहीं हो सकते, लेकिन सोवियत सघ में सरकारी पदाधिकारी भी विधान सभाओं के सदस्य हो सकते हैं। १९३७ ई० में सर्वोच्च सोवियत में २३९ सरकारी कर्मचारी, ६५ सैनिक अधिकारी तथा १२० साम्यवादी दल के अधिकारी थे। छठा, सर्वोच्च सोवियत में भी सभी वर्गों के लोगों को प्रतिनिधित्व प्राप्त है—श्रमिक, किसान, बुद्धिक वर्ग, अधिशासी वर्ग आदि। टाऊस्टर के शब्दों में "जीवन के सभी क्षेत्रों" (all walks of life) से प्रतिनिधि आते हैं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि मत वर्गों में किसान और मजदूर वर्गों की तुलना में बुद्धिजीवी वर्ग के प्रतिनिधियों की संख्या में उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है। रिम्बी का तो कहना है कि १९५० ई० में बुद्धिजीवी वर्ग के प्रतिनिधि ८८.४% थे जबकि किसान और मजदूर वर्ग के केवल २६ और ९%। अन्त में, सोवियत सघ में विधान व्यवसायी राजनीतिक न होकर विभी-न-किमी आर्थिक क्रिया में भी सलग्न रहते हैं। विज्ञान, कला, शिक्षा, प्रशासन, सेना मजदूरी की ई-न-कीई व्यवसाय अपनी जीविका कमाने के लिए उन्हें अवश्य करना होता है।¹

सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन ४ वर्षों के लिए होता है। लेकिन इस अवधि के अन्तगत भी धारा ४७ के अनुसार दोनों सदनों में मतान्तर होने पर प्रेजिडियम इसे भंग कर सकती है।

1 "A Deputy of the Supreme Soviet is no professional politician or legislator. He is a person connected with socialist production, science and so forth."

अवधि की समाप्ति या प्रेजिडियम द्वारा भंग कर दिये जाने के पश्चात् दो मास के अन्दर इसका निर्वाचन आवश्यक है। पुनर्निर्वाचन नही होने तक प्रेजिडियम सर्वोच्च कार्य-काल सोवियत की समस्त गतिरथी का प्रयोग करता है। यहा यह स्मरणीय है कि जातीय सोवियत एक स्थायी सदन नही है जबकि अन्य देशो के द्वितीय सदन प्रायः स्थायी होते है। द्वितीय उल्लेखनीय तथ्य यह है कि प्रथम सर्वोच्च सोवियत १० वर्षों (१९३७-१९४६ ई०) तक बनी रही।

सोवियत विद्वान प्रतिनिधियों (Deputies) के बारे में एक आकर्षक तथा काल्पनिक सिद्धांत प्रस्तुत करते है। एक विधायक जनता का सेवक (Servant) तथा समाजवाद का प्रतिनिधि (Agent) है। प्रतिनिधि जनता का सदेशमाहक है। अतः जनता स सोवियत प्रतिनिधि निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना, जनता के समक्ष सर्वोच्च साक्षियन तथा अपने कार्यों का विवरण प्रस्तुत करना तथा जनता के कष्टों को जानना और उनके निवारण का समाधान ढूँढ निकालना प्रतिनिधियों का कर्तव्य है। सोवियत व्यवस्था की एक विशेषता यह है कि निर्वाचक अपने प्रतिनिधि के कार्यों से सतुष्ट न हो तो वे उन्हें वापस (Recall) बुला सकते हैं और उनके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधियों का निर्वाचन कर सकते हैं। लेकिन इस दिशा में व्यवहारतः काफी क्षिप्रता आ गयी है, प्रतिनिधियों का निर्वाचक से कोई विशेष सम्पर्क नहीं रह गया है तथा उन्हें वापस बुलाने की व्यवस्था का प्रकाश नहीं के बराबर होता है। जनता के सेवक तथा सदेश माहक होने के अनिश्चित प्रतिनिधि समाजवाद के प्रबल समर्थक, प्रजेता तथा साम्यवादी दल के एजेंट भी होते हैं। वे समाजवाद की दृढ़ स्थापना तथा विकास में महयोग देते हैं।

सर्वोच्च सोवियत के सदस्या का कुछ उम्कितियाँ तथा विशयाधिकार भी प्राप्त हैं। उन्हें सर्वोच्च साक्षियत या उनके सभावसान ताल में प्रेजिडियम की अनुमति के उन्मुक्तियाँ बिना बंदी नही बनाया जा सकता है या उनपर मुकदमा नही चलाया जा सकता। पूरे देश में उन्हें यातायात के लिए रेल तथा जलमार्गों का मुफ्त में उपयोग करने का अधिकार है। अधिवेशन के समय प्रतिदिन के हिसाब से उन्हें भत्ता मिलता है। कई प्रकार के भत्ते उन्हें दिये जाते हैं। प्रतिनिधियों को प्रश्न पूछने विधि के निर्माण में भाग लेने आदि के अधिकार प्राप्त हैं।

सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन वष में दो बार प्रेजिडियम द्वारा जुगाये जाते हैं, लेकिन कई बार एर ही मत्र बुलाया गया है। प्रेजिडियम इच्छा ने या विगी सधीय गणराज्य की माग में सर्वोच्च सोवियत की विशेष बैठक बुला सकती है। दानों सदनो का अधिवेशन एक मास प्रारम्भ होता और एर मास समाप्त होता है। दोना सदनो की कभी-कभी मयुजा बैठक भी होती है। यहाँ

यह स्मरणीय है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत ही अल्पकाल के लिए होते हैं—अधिस-
से-अधिक ३-१० दिनों के लिए।

सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अलग-अलग एक-एक अध्यक्ष और चार-चार ~~सदस्य~~
निर्वाचित करता है। अध्यक्ष एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन ४ वर्षों के लिए होता है। अध्यक्ष
के प्रमुख बाय हैं—अपने सदन की बैठकों की अध्यक्षता करना तथा
पदाधिकारी सभा की वायवाही और प्रक्रिया का संचालन करना। सदस्यों को ~~सदस्य~~
बैठक की अध्यक्षता वारी-वारी से दानों अध्यक्ष करते हैं। सर्वोच्च
सोवियत के किसी भी सदन के अध्यक्ष को वह गौरव, प्रतिष्ठा तथा विशेष ~~अधिकार~~ प्राप्त नहीं है
जो सामान्यतः पाश्चात्य देशों में सदनों के अध्यक्ष विशेषकर निम्न सदन के अध्यक्ष को प्राप्त
है। वे निष्पक्ष तथा निदोष होते हैं।

अन्त में आयाग के अध्यक्ष का भाषण होता है। इसके बाद विधेयक की धाराओं पर मत लिया जाता है। प्रत्येक सदन में इसी प्रकार की वार्तावादी होती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में भी समान प्रक्रिया अपनाई जाती है, सिफ अंतर यह है कि उसका परीक्षण आय-व्ययक आयाग के द्वारा होता है। विधायी प्रक्रिया के सम्बन्ध में यह याद रखना चाहिए कि दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं जबकि अन्य देशों में निम्न सदन को ऊँचा स्थान दिया गया है। सोवियत संघ में यदि दोनों सदनों में मतभेद हो तो उसे दूर करने के लिए दोनों सदनों के बराबर-बराबर सदस्यों की एक मध्यस्थ-मिति (Conciliation Commission) बनायी जाती है। यदि इसके बावजूद समझौता न हो सके तो प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत को भंग कर नया निर्वाचन कर सकती है। लेनिन व्यवहार में ऐसी स्थिति न कभी उत्पन्न हुई है, न उसकी सम्भावना ही है।

२ सर्वोच्च सोवियत के अधिकार एवं कर्तव्य

(Powers and Functions of the Supreme Soviet)

सर्वोच्च सोवियत का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक एवं विस्तृत है। संविधान की धारा १४ में संघ सरकार को दिये गये सभी विषय, जो सघीय मंत्र परिषद् तथा प्रेजिडियम के अधिकार क्षेत्र में नहीं आते हैं, सर्वोच्च सोवियत के शासनाधिकारों में आते हैं। संविधान के द्वारा विधायी क्षेत्र में सर्वोच्च सोवियत को एकाधिकार दिया गया है। उसके कतिपय प्रमुख अधिकारों तथा कार्यों को सूचीबद्ध किया जा सकता है —

(i) विधायी शक्ति (Legislative Power)—सोवियत संघ में विधि-निर्माण का कार्य पूर्णतया सोवियत को सौंपा गया है। संघ सरकार क्षेत्राधिकार में आनेवाले सभी विषयों पर सर्वोच्च सोवियत कानून बना सकती है। सोवियत रूस में ऐसी कोई शक्ति नहीं है जो सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधियाँ का निषेध (Veto) कर सके। प्रेजिडियम को अधिकार दिया गया है कि वह या तो अपने उपक्रम (Initiative) पर अथवा किसी सघीय गणराज्य की माँग पर किसी स्व प्रस्तावित विधेयक के सम्बन्ध में जनमत संग्रह (Referendum) करा सकती है। परन्तु इसका प्रयोग अभी तक कभी नहीं हुआ है। अतः में, सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधि सभी एकक गणराज्यों पर प्रभावी होती है तथा सघीय और गणराज्यिक विधि में विरोध होने पर सघीय विधि को ही मान्यता दी जाती है।

(ii) संविधान में संशोधन (Amendment of the Constitution)—संविधान में संशोधन का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत अपने प्रत्येक सदन में दो तिहाई बहुमत से संविधान में कोई भी संशोधन स्वीकार कर सकती है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि भारत, अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड में संविधान के संशोधन में संसदों के अतिरिक्त एकक राज्य भी भाग लेते हैं।

(iii) आर्थिक कार्य (Economic Functions) —आर्थिक क्षेत्र में भी सर्वोच्च सोवियत के अधिकार महत्वपूर्ण हैं। सर्वोच्च सोवियत पूरे देश के लिए बजट तैयार करती है तथा

उसको क्रियाविधित करनी है। गणराज्यों एव स्वानीय सत्त्याओं के बजटा पर उसका नियत्रण रहता है। राष्ट्रीय अथ राजनामा का नियम सर्वोच्च सोवियत के ही हाथ मे है। धन उधार लेना और ऋण देना उसी का कार्य है। बैर, वीमा, यातायात, राष्ट्रीय आय का केन्द्र तथा सघातरिन इवाइया मे वितरण, भूमि-व्यवस्था, शिक्षा, सावर्जिक स्वास्थ्य, परिवार आदि के मूलभूत सिद्धांतों का निर्धारण सर्वोच्च सोवियत ही करता है।

(iv) इकाइयों का प्रवेश तथा निर्माण एव सीमा परिवर्तन (Admission and Creation of Units and changes in Boundaries) —सावियत सघ मे नये गणराज्यों को मिलाने का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को है। सर्वोच्च सोवियत को ही सघ गणराज्यों के बीच सीमा परिवर्तन करने तथा नये स्वायत्त गणराज्यों, प्रदेशों और क्षेत्रों के निर्माण का अधिकार है।

(v) वैदेशिक सम्बन्ध तथा सुरक्षा (Foreign Relations and Defence) — वैदेशिक सम्बन्ध को नियमित एव नियत्रित करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत का ही है। वह युद्ध तथा शान्ति के प्रश्नों का निर्माण करती है। अन्य देशों से की जाने वाली संधियों की वह सपुष्टि करती है। सोवियत सघ की रक्षा के लिए सन्ना का संगठन करना भी सर्वोच्च सावियत का ही कार्य है। वह सावियत सघ के सशस्त्र शक्तियों का नियत्रण तथा संचालन करती है और एक गणराज्यों की सैनिक शक्ति पर नियत्रण रखती है।

(vi) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार (Appointing Authority) —सर्वोच्च सोवियत की नियुक्ति-सम्बन्धी अधिकार काफी व्यापक तथा महत्त्वपूर्ण है। वह सरकार के कुछ महत्त्वपूर्ण अगों तथा पदाधिकारियों का निर्वाचन करती है, जैसे—सघीय प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद्, सर्वोच्च न्यायालय, विशेष न्यायालय, प्रोक््यूटोर जनरल आदि। लेकिन सच पूछा जाय तो यह अधिकार केवल औपचारिक है व्यवहार्यत नियुक्ति का अधिकार साम्यवादी दल की वैदेशीय समिति के हाथ मे है।

(vii) अन्वेषण का अधिकार (Right of Investigation) —सर्वोच्च सोवियत किसी भी प्रश्न पर अन्वेषण तथा आय-व्यय का परीक्षण करने के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है। देश की सभी सत्त्याओं तथा पदाधिकारियों का यह कर्तव्य है कि वे आयोगों की आज्ञा का पालन करें तथा परीक्षण के लिए उनके सामने सभी सामग्री तथा प्रलेख उपस्थित करें।

(viii) कायपालिका पर नियत्रण (Control over the Executive) —सोवियत सघ मे ससद्रीय प्रणाली को अपनाया गया है। उन सघीय मन्त्रिपरिषद् को सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं तथा सरकारी नीति की आलोचना कर सकते हैं, लेकिन यह नियत्रण सिर्फ दिखावा मात्र है। यह एकदम प्रभावशाली नहीं है, क्योंकि कुछ इने गिने नेताओं का सम्पूर्ण शासन तथा दल पर प्रभुत्व रहता है।

(ix) शासन का सर्वोच्च निर्देशक (Ultimate Director of Administration) — सोवियत सचिवालय मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को लागू नहीं दी गयी है। कायपालिका, सो० सं०—६

विधानपालिका और न्यायपालिका का प्रत्येक क्षेत्र में सघीय सोवियत सर्वोच्च है। अतः प्रदासन का सर्वोच्च अधिकारी मन्त्रपरिषद् के अधीन है। सघीय प्रेजिडियम भी सर्वोच्च सावियत के नियंत्रण में ही कार्य करती है। प्रेजिडियम द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों (Decrees) की संपुष्टि सर्वोच्च सोवियत करती है। वह सामान्य नीति सम्बन्धी किसी रिपोर्ट पर विचार विमर्श करती तथा उसका अनुमोदन करती है। न्यायपालिका का गठन, नागरिकता, विदेशों से की गयी सधियों का परित्याग, नागरिकों के लिए सैनिक नस्लबन्ध का निर्धारण आदि प्रश्नों का निर्णय सर्वोच्च सोवियत ही करती है।

३ द्वितीय सदन का विशय अध्ययन

(Special study of the Second Chamber)

अन्य देशों की भांति सोवियत मध में भी द्विसदनात्मक व्यवस्था है। लेकिन दोनों सदनों में किसी प्रकार का विभेद नहीं किया गया है। पश्चिमी देशों के असदश उन्हें 'प्रथम' (First) और 'द्वितीय' (Second) या 'निम्न' (Low) और 'उच्च' (Upper) बनाने का प्रयत्न नहीं किया गया है। उद्देश्य, सगठन और प्रत्येक दृष्टिकोण से सघ सोवियत दोनों सदनों का एक जातीय सोवियत में समानता है। केवल प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखते हुए पाश्चात्य सघीय देशों के दृष्टिकोण से सघ सोवियत को प्रथम सदन तथा जातीय सोवियत को द्वितीय सदन कहा जा सकता है। यहाँ विशिस्की की दो उचितियों को उद्धृत करना अनुपयुक्त न होगा—(क) "सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की वर्गीय प्रकृति तथा मार एक है। दोनों का निर्वाचन सोवियत सघ के मजदूरों द्वारा होता है। दोनों का उद्देश्य एक है—समाजवाद की दृढ़ता।" (ख) "सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। यह समानता वास्तविक है। सोवियत पद्धति में 'उच्च' तथा 'निम्न' सदन नहीं ह।"²

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की समानता ही पुष्टि निम्नलिखित तथ्यों से होती है। पहला, दोनों सदनों का उद्देश्य एक है—समाजवाद की दृढ़ रचना। दूसरा, दोनों सदन जन्तितम रूप में मजदूर वर्ग का प्रतिनिधित्व करते हैं। तीसरा, दोनों सदनों की मध्यम सम्पत्ति लगभग बराबर है। चौथा, दोनों सदनों की शक्ति बराबर है। दोनों का निर्वाचन और विघटन एक साथ होता है। दोनों अस्थायी नियम हैं। पांचवा, दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ तथा समाप्त होते हैं। सदन के सद्युक्त अधिवेशन का सार्वभौमिक बारी बारी में दोनों सदनों के अध्यक्ष

1 "The class, nature and essence of both chambers of the Supreme Soviet is one—both first and second chambers, are elected by all the toilers of the U S S R. But the first and second chambers, have one aim—the strengthening of socialism"

—Vyshinsky

2 "Both of the chambers of the Soviet of the U S S R are equal in rights. This equality is genuine—there are no 'upper' and 'lower' chambers in the Soviet system"

—Vyshinsky

करते हैं। छटा, सविधान दोनों सदनों को पूणत ममान बतलाता है। कोई भी विधेयक—साधारण विधेयक या अविधेयक—बिना दोनों सदनों की स्वीकृति के कानून नहीं बन सकता है। सविधान में संशोधन तथा अन्य किसी भी प्रश्न का निणय दोनों सदनों की सहमति से ही हो सकता है। सामान्य, यदि सदना में किसी प्रश्न पर मतभेद हो तो दोनों सदनों के बराबर-बराबर सदस्यों की समझौता-समिति (Conciliation Commission) द्वारा मतभेद को दूर करने का प्रयत्न किया जाता है, और यह सम्भव न हुआ तो दोनों सदनों को भग कर उनका नया निर्वाचन किया जाता है। नये मदन उस विषय पर पुन विचार करते हैं तथा दोनों की सहमति से उसे सुलझाया जाता है।

यह अन्य देशों के द्वितीय सदना से जातीय सोवियत का संक्षिप्त तुलनात्मक अध्ययन उपयोगी होगा। अन्वेष के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि सोवियत संघ में द्वितीय सदन का एकमात्र उद्देश्य विभिन्न राष्ट्रीयताओं को प्रतिनिधित्व देना है, अन्य द्वितीय सदनों में जबकि अन्य संघीय राज्यों में इकाइयों का प्रतिनिधित्व देने के अतिरिक्त मदन में अनेक परम्परागत कार्य हैं, जैसे—निम्न सदन पर अक्षर रखना, आदि। भारत की राज्य सभा के समान जातीय सोवियत में विशेष हितों को प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया है। अन्य देशों के द्वितीय सदन बहु-दलीय हैं, जबकि जातीय सोवियत एकदलीय। जातीय सोवियत का आधार भौगोलिक अथवा राजनीतिक होता है। भारत, अमेरिका तथा स्विटजरलैंड के द्वितीय सदनों की सदस्य-संख्या प्रथम सदनों की तुलना में बहुत कम है, जबकि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की संख्या लगभग बराबर है। अमेरिकी सिनेट के ममान सोवियत में सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है, जबकि भारत और ब्रिटेन में अप्रत्यक्ष निर्वाचन, मनानयन, वशानुगत पद्धतियों को अपनाया गया है। अतः के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि स्विटजरलैंड की नई सोवियत संघ में दोनों सदनों का समान अधिकार दिया गया है, जबकि अन्य देशों में द्वितीय सदनों को प्रथम सदनों की तुलना में कमजोर बनाया गया है। लेकिन अमेरिकी गिनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। जातीय संविधान प्रथम मदन के समस्तरीय होते हुए भी एक कमजोर सदन है क्योंकि गिनेट चुने नेताओं के निणयों पर वह 'रबर की मुहर' (Rubber stamp) का काम करता है।

४ मूल्यांकन

(Evaluation)

सविधान में सर्वोच्च सोवियत को शासन का सर्वोच्च अंग कहा गया है, लेकिन उसकी सर्वोच्चता अन्वयता के फलस्वरूप महत्त्वहीन हो जाती है। व्यवहारतः सर्वोच्च सोवियत बहुत बड़ा दिखावा (show) है और साम्यवादी दल के हाथों में एक साधन (Instrument) है। विभिन्न दृष्टिकोणों में हम इसकी आलोचना कर सकते हैं।

संगठन के दृष्टिकोण से सर्वोच्च सोवियत अनेक रूपों में दोषपूर्ण है। प्रथम, इसका आकार बहुत बड़ा है कि एक मर्यादित सभा के रूप में कार्य करना इसी लिए असम्भव है।

इससे सदस्यों का निर्वाचन एत मन्वील है। प्रत्यागियों का मनोपथ एव औपचारिकता मात्र है। सिफ साम्यवादी दल के सदस्य या गमथक ही चुनाव म रड्डा हा सकते हैं, विरोधी प्रयाशी देगने तो नही मिलते। इगलिंग जाता है गामा सिफ एव प्रत्यागी को मत देने के अतिरिक्त

हगरा काई चाग नही रहता। न्यूमैन ग डीग तहा है कि "पर चुनाव (1) सगठन के दृष्टि- साम्यवादी दल द्वारा गावधानीपुवन गगठित और नियमित रहता है और कोण से रसा तनीजा पहले ही मालूम रहता है।" 1 तृतीय, सगठित विराध (Organised opposition) प्रजातत्र का प्राण है। पाश्चात्य देशा म विराधी दल शागत दन पर अगुग रा वाग करते हैं, लेकिन सावियत सभ मे एवदनीय व्यवस्था के कारण विराधी दल का अभाप है। एव ही दन तथा सिद्धात य समयक होने के कारण प्रति निविगण शागत ती आलोचना नही कर माग है।

काय प्रणाली के दृष्टिकोण से भी सर्वोच्च सोवियत नृटिपण है। प्रथम, सर्वोच्च सावियत रा अविपेज्ञन वप म सिर्फ एग या दो वार बुलाया जाता है, और वह भी सिफ ३-१२ दिना के लिए। इतने जल्पनाल म सोवियत सभ जैम विशाल देश की समम्याआ पर विचार-विमग करना किमी भी राष्ट्रीय त्रिघान सभा के लिए जम्भव है। इससे विपरीत

(11) कार्य-प्रणाली के त्रिटिध सनद तथा अगरीकी काग्रसे प्रतिवप कम से कम दो सौ दिना दृष्टिकोण से ता बैठती है। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत की कायवाही मृतप्राय-नी है। सदस्यो मे सभी विधेयक सरकार अर्थात् मनिपरिपद् या साम्य वादी दल की ओर से प्रस्तुत किये जाते है। व्यक्तिगत विधेयको (Private Bill) का तो कहीं नामोनिशान नही है। किसी भी विधेयक पर विवाद शायद ही कभी होता हो और विवाद हाता भी है ता पक्ष म ही या उसकी दृष्टियो को दूर करने के लिए तक दिये जात है। नीति की आलोचना सुनने को कभी नही मिनती। सर्वोच्च सोवियत प्रस्तावा पर सिफ स्वीकृति देने का काम करती है। उहें विचारन, समिगिया मे भेजन, विवाद करने, सशोधन और मत लेन आदि कायों मे अपना समय नही लगाती जैसा कि पश्चिमी देशा की विधायनी मन्थाणें करती है। तृतीय, सर्वोच्च सोवियत म मतदान प्राय मुवमसमति (Unanimous) स होता है। अबतक ऐसा काई भी अवसर नही आया है जयकि किमी प्रनिगिधि ने सरकारी प्रस्ताव क विराध में मत दिया हो। पश्चिमी देशा मे ऐसा अवसर विरले ही आता है फाइनर ने कहा है, "स्पष्ट सत्य यह है कि सोवियत का काय है केवरा प्रोजिटियम तथा मनिपरिपद् के कायों की सर्वसम्मति से म्वीवृति देना, उनके प्रवक्ताआ को सुनना, विधेयक के सम्बध मे लापरवाही से कुछ कह देना और कभी-कभी तालियो की गडगडाहट से उसका स्वागत करना।" 2 सच पूछा जाय तो सर्वोच्च सोवियत एक माध्यम है जो साम्यवादी दल के तितर बितर निणय को अपनाकर उहें एक सूत्र म बाधती है तथा मारुप देती है।

1 "The entire process is carefully organised and controlled by the Communist Party, while the outcome of the election is, of course, a foregone conclusion"
—Neuman

2 "The plain truth is that the Soviet has no function beyond the unanimous acceptance of the work of the Presidium and the Council of Ministers to listen to their spokesmen, to offer some perfunctory remarks about laws submitted and to burst into rounds of ringing applauses"
—Vyslinsky

सर्वोच्च सोवियत नाम मात्र लिए शासन का सर्वोच्च अंग है। सोवियत संघ का वास्तविक शासन साम्यवादी दल है। सर्वोच्च सोवियत जो कुछ भी निणय करती है, यह निणय साम्यवादी दल का निणय हाता है। उसका एक-मात्र बाय है साम्यवादी दल का निणया एक नीतियो की सपुष्टि कर उनको जनतन्त्रात्मक तथा वैधानिक वेश भूप से सुशाभित करना। साम्यवादी दल के प्रमुग नता ही शासन की नीति निर्धारित करत है तथा शासन का नियंत्रण एक सचालन करत है। वैदेशिक नीति, सवि या युद्ध विधिया का निमाण, बजट का निर्माण आदि सभी बायों का निर्धारण अन्तिम रूप से साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के हाथ में है। या तो विधिया के निमाण का एकाधिकार सर्वोच्च सोवियत का प्राप्त है, लेकिन वास्तविकता यह है कि इस शक्ति का उपयोग प्रेजिडियम तथा मन्त्रिपरिषद् करती है। सोवियत के अधिवेशन के अन्तकाल में प्रेजिडियम को आज्ञापितियाँ (Decrees) निगानने का अधिकार दिया गया है जिन्का अनुमादन सर्वोच्च सोवियत द्वारा आवश्यक है। लेकिन अनुमोदन का यह बाय महत्वहीन है। वस्तुतः, आज्ञापितियो पर सर्वोच्च सोवियत में कोई वाद निगद नही हाता है। उनका अनुमादन करने की रस्म बडी नीरसता से पूरी कर दी जाती है। यही स्थिति मन्त्रिपरिषद् के जारी किये गये आदेशा तथा निणयो की है। आज्ञापितिया, आदेश तथा निणय प्रत्येक क्षेत्र का नियमित करते हैं तथा उन पर कोई व्यावहारिक प्रतिबन्ध नही है। यह कहा जाता है कि सर्वोच्च सोवियत की विधिया के अन्तगत जारी किये जाते हैं। लेकिन यह केवल सैद्धांतिक स्थिति है। वास्तव में, इन आज्ञापितिया, आदेशा तथा निणयो का वही प्रभाव होता है जो विधिया का। विधिया जीर इनमें कोई अंतर नही है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत के विधायी अधिकार वास्तव में प्रेजिडियम तथा मन्त्रि परिषद् द्वारा प्रयुक्त होते हैं, जो साम्यवादी दल के सेवक हैं। निष्पत्त सर्वोच्च सोवियत के अधिकार केवल सैद्धांतिक हैं। राज्य शक्ति का प्रयोग व्यवहारत साम्यवादी दल की बायकारिणी समिति द्वारा होता है। सर्वोच्च सोवियत तो केवल एक रबर स्टाम्प है। टाउस्टर ने कहा है, 'सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत पिरामिड में एकमात्र विधायी अंग होते हुए भी अवतक मुख्यत एक अनुसमर्थन तथा प्रचार करनेवाली संस्था के रूप में कार्य किया है उसका प्रमुख कार्य समय-समय पर अथवा आवश्यकता पडने पर शासन की नीति का एक प्रतिनिधि सभा के अनुमोदन से विमूषित कर देना प्रतीत होता है।'¹

उपयुक्त आलोचनाओं के बावजूद सर्वोच्च सोवियत को नितात महत्वहीन नहीं कहा जा सकता। यह ठीक है कि राजनीतिक बातों में उसका बोलवाला तरीका बराबर है, लेकिन आर्थिक

1 "Though theoretically the sole legislating organ in the Soviet pyramid, the Supreme Soviet like its predecessor—large in composition and meeting for a brief period in the course of the year—has so far operated primarily as a ratifying and propagating body. Its chief purpose appears to be, periodically or as occasion demands, to lend the voice of approval of a representative assembly of governmental policy."

तथा सांस्कृतिक महत्त्व की ऐसी अनेक बातें रहती हैं जिनकी ओर ध्यान दान का दल की केन्द्रीय समिति को समय नहीं मिलता है। इन प्रश्नों को तथा अनक दैनिक (routine) प्रशासन की बातों को मुलझाना तथा नियमबद्ध करना सर्वोच्च सोवियत का कार्य है। सर्वोच्च सोवियत का आयागा का बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य होता है। व कायकारिणी द्वारा प्रस्तुत सुझावों का परीक्षण करत, उन्म संशोधन लात तत्रा कभी कभी अस्वीकृत भी कर देत है। सर्वोच्च सोवियत का महत्त्व इम अर्थ म बहुत ज्यादा है कि इसने सदस्य विभिन्न क्षेत्रों से आते हैं तथा अपने क्षेत्र की समस्याओं म मंत्रियों का श्रवण करत है। मंत्रिगण तदनुकूल अपनी नीति में परिवर्तन एव संशोधन लात है। इस प्रकार सावजनिक जीवन के नियमन पर सर्वोच्च सोवियत पर्याप्त प्रभाव टालती है। सर्वोच्च सोवियत का शैक्षणिक महत्त्व भी है। वहाँ देश क विभिन्न भागों के प्रतिनिधि जो विभिन्न वेश भूषा, राष्ट्रीयताओं, व्यवसायों, हिन्दों आदि का प्रतिनिधित्व करत है, एकत्र हाते हैं और नेताओं के साम्यवादी संदेश से अनुप्राणित हो समाजवाद का म दश अपन अपने क्षेत्रों में पहुँचाते हैं। इसके अलावे दल के नेताओं तथा सर्वोच्च सोवियत दोनों म काफी सम्पर्क तथा सामंजस्यता रहती है क्योंकि दल के प्रमुख नेता सर्वोच्च सोवियत म अवश्य रहत हैं। अतः म, आधुनिक काल म विधान सभाओं की शक्ति में विश्वव्यापी ह्रास हुआ है जिस प्रवृत्ति से सर्वोच्च सोवियत भी अधूता नहीं है।

३१

सारांश

सोवियत सविधान ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत पर आधारित है। उसको विधायिका सभा को सर्वोच्च सोवियत कहते हैं।

रचना तथा संगठन — पश्चात्त्य देशों का तरह सर्वोच्च सोवियत द्विसदनात्मक सभा है। दोनों सदनों का निर्वाचन सार्वजनिक तथा ध्वस्तक मताधिकार के आधार पर होता है। भिन्न भिन्न क्षेत्रों की संघीय इकाइयों को विभिन्न प्रतिनिधित्व दिना सभा है। इसके चुनाव में लगभग शत प्रतिशत मतदाता भाग लेते हैं। इसका निर्वाचन ४ वर्षों के लिए होता है। इस बीच में यह मग भी हो सकता है। सोवियत रूस में एक विधायक जनता का सेवक तथा समाजवाद का प्रतिनिधि है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को कुछ उ मुक्तिया तथा विशेषाधिकार भी प्राप्त हैं। इसका अधिवेशन वर्ष में दो बार होता है। सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अलग अलग एक-एक अध्यक्ष और चार चार उपाध्यक्ष निर्वाचित करता है। सदनों की सहायता के लिए आयोगों की स्थापना की गयी है। दोनों सदनों का विधेयक के मूपात का अधिकार है तथा कोई विधेयक दोनों सदनों के सामान्य बहुमत द्वारा स्वीकृत होने पर कानून बनता है। सदनों के मतभेद को दूर करने के लिए मध्यस्थता समिति बनायी जाती है।

अधिकार एवं कर्तव्य — सर्वोच्च सोवियत के प्रमुख अधिकार यों हैं (१) विधि निर्माण का उत्तरदायित्व इसी का है। (२) सविधान में यह संशोधन लाती है। (३) आवधिक क्षेत्र में भी इसे कुछ कार्य करने पड़ते हैं। (४) इकाइयों का प्रशा, निर्माण एव सीमा परिवर्तन इसी के अधिकार क्षेत्र में है। (५) वैदेशिक सम्बन्ध को नियमित एवं नियंत्रित करने का अधिकार इसे ही है। (६) इसके नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार काफी व्यापक तथा महत्त्वपूर्ण हैं। (७) सर्वोच्च सोवियत किसी भी मसन पर अन्वेषण तथा आय व्यय का परीक्षण करने के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है। (८) कार्यपालिका पर इसका नियंत्रण केवल दिखाना मात्र है। (९) यह शासन का सर्वोच्च निर्देशक है।

सर्वोच्च सोवियत के दोना सदन मन्मन्तरीय हैं।

सुदयान -- आलोचकों के अनुसार सर्वोच्च सोवियत बहुत बड़ा दिखावा है और साम्यवादी दल के हाथ में एक साधन-मात्र है। संगठन, कार्य प्रणाली तथा शक्ति व दृष्टिकोण से इसको आलोचना की गयी है।

प्रश्न

- 1 Describe the organisation, composition and functions of the Supreme Soviet of the U S S R (B U, '63 A, Gwalior U '65)
(सोवियत गण की सर्वोच्च सत्रियन के गठन, रचना तथा कार्यों का विवरण दीजिए।)
- 2 'The Supreme Soviet operates primarily as a ratifying and propagating body' Discuss
(“सर्वोच्च मावियत प्रमुखतः एव जतुगताय तथा प्रचारक सस्था के रूप में कार्य करती है।” समीक्षा कीजिए।)
- 3 Compare the role of the House of Lords in England with those of the Soviet of Nationalities in the U S S R (P U '56 S)
(इंग्लैड की लाड सभा व कार्यों की तुलना सोवियत सघ की जातीय सोवियत से कीजिए।)
- 4 What limitations, if any, do you find on the Supremacy of the Supreme Soviet of the U S S R ? (B U '57 A)
(सर्वोच्च सोवियत की सर्वोपरिता पर कौन कौन मर्यादाएँ पात है ?)
- 5 Why was the bicameral system created in the U S S R ? Discuss the relation between the two chambers of the Supreme Soviet
(सोवियत गण में द्विसदनात्मक व्यवस्था की स्थापना क्या की गई ? सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में सम्बन्ध बतलाइए।)
- 6 Discuss the legislative procedure of the Supreme Soviet
(सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया का वर्णन करें।)
- 7 "The Supreme Soviet, as is more often called the Supreme council, is regarded as the highest organ of the State power in the U S S R" Discuss (Punjab U '51, Patna U '59 S)
(“सर्वोच्च सोवियत, जिसे सर्वोच्च परिषद भी कहते हैं, सोवियत रूस की राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है।” इस कथन की विवेचना कर।)
- 8 Compare and contrast the composition, powers and functions of the Upper House in the U K and U S S R (R U 1961 A)
(ब्रिटेन और सोवियत रूस के उच्च सदन की रचना, अधिकार और कार्यों की तुलना करें।)
- 9 Examine the nature and functions of the Supreme Soviet of the U S S R (R U 1961 A)
(मावियत रूस की सुप्रीम मावियत व स्वभाव और कार्यों का वर्णन करें।)

- 10 Compare and contrast the Indian Parliament with the Supreme Soviet of the U S S R in respect of (a) composition and (b) functions
(B U 1958 A, Agra U 1955)
(संघटन एवं कार्य की दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत और भारतीय संसद् की तुलना करें ।)
- 11 What limitations, if any, do you find on the supremacy of the Supreme Soviet of the U S S R ?
(B U 1959 A)
(सर्वोच्च सोवियत की सर्वोच्चता पर कौन से प्रतिबन्ध हैं ?)
- 12 Describe the Committee System as it obtains in the U S S R
(सोवियत रूस में प्रचलित समिति-पद्धति की विवेचना करें ।)
- 13 Describe and discuss the Soviet of Nationalities
(R U 1963 S)
(राष्ट्रीयताओं की सोवियत का वर्णन कीजिये ।)
- 14 'The Supreme Soviet of the U S S R is the highest organ of state authority of the U S S R Explain by describing the functions, powers and position of the Supreme Soviet
(Indore U '65)
(“सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत वहाँ की राज्यसत्ता का उच्चतम अंग है।” सर्वोच्च सोवियत के कार्यों, शक्तियों तथा स्थिति का वर्णन करते हुए समझाइयें ।)
-

"Constitutionally classified as one of the higher organs of state power, the presidium has, like its predecessors, fulfilled the need of a continuously operating body, representing the summit of the formal Soviet Pyramid and performing a wide variety of functions"

—Towster

५

सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम (The Presidium of the Soviet)

- १ प्रकृति — आन बानी सस्था (व्यक्त मण्डल)
- २ प्रेजिडियम का संगठन — सदस्य संख्या, सदस्यता, कार्यकाल, मह्यक्ष ।
- ३ प्रेजिडियम के अधिकार और कार्य — कायपालिका शक्तियाँ, विधायी शक्तियाँ, याचिका शक्तियाँ ।
- ४ प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति ।

१ प्रकृति

(Nature)

प्रेजिडियम सोवियत सभ की एक अनुपम सस्था है । विश्व के अन्य किसी भी देश में इसके सदस्य कोई सस्था नहीं पायी जाती । सिर्फ कुछ साम्यवादी राष्ट्रों ने जो सोवियत सभ के प्रभाव क्षेत्र में पड़ते हैं, इसकी नकल की है । बहुत ध्यान देकर करने के बाद इसकी जड़ यूरोप की कतिपय संवैधानिक सस्थाओं में पायी जाती है । तृतीय सभोय एक चतुर्थ गणतंत्र के अंतर्गत फ्रांस का नाममात्र का अध्यक्ष विधायिका सभाओं की स्थायी समितियाँ (Standing Committees) स्विट्जरलैंड की बहुल (Plural) कायपालिका और फ्रांस का संवैधानिक परीक्षण आयोग (Constitutional Review Board) । फिर भी यह सोवियत शासन व्यवस्था की मौलिक एक निजी दल है । संगठन शक्तियों तथा दृष्टि की दृष्टि से यह त्रिचित्र सस्था है । स्वयं कायपालिका की भाँति इसका संगठन 'सामूहिक' (Collective) है । इसके कार्य मिश्रित हैं । इसके

कायपालिका सम्बन्धी दृश्य है, कुछ विनायी दृश्य हैं और कुछ यायिक प्रवृत्ति के दृश्य हैं। एक ओर तो यह अय देश में पाये जानेवाले राज्याध्यक्ष (Head of the State) के अधिकारों का प्रयोग करना है और दूसरी ओर सभों के अधिकारों में सर्वोच्च सोवियत के स्थान पर कार्य करती है।

इस अनुरोधों के कारण इसने स्वरूप का निश्चित करना कठिन है। स्टालिन ने इस अध्यक्षमण्डल (Collective President) कहा था। वह जनता द्वारा निर्वाचित 'एकल राष्ट्रपति' (Single President) के विरुद्ध था। उरुका तब था कि यदि पश्चिमी देशों की भाँति एक व्यक्ति को राष्ट्रपति चुना जाय तो वह किसी समय लोकप्रिय सर्वोच्च सोवियत का विरोध कर सकता है तथा हिटलर, नपोलियन प्रथम और नेपालियन तृतीय की भाँति ताताशाह बन सकता है। 'मण्डलात्मक' (Collegium) पद्धति को उसने सर्वाधिक प्रजातांत्रिक बतलाया। बहुत हद तक प्रेजिडियम को सोवियत सभ का सामूहिक अध्यक्ष कहा जा सकता है क्योंकि कृत्रिम उसे है जो अय देश में राज्य के अध्यक्षों द्वारा प्रयुक्त होते हैं। लेकिन अनेक लेखक इसे राज्याध्यक्ष मानने के लिए तैयार नहीं हैं। हॉर्पर यह स्वीकार नहीं करता कि प्रेजिडियम ब्रिटेन, फ्रांस अथवा फ्रांसीसी राष्ट्रपति की भाँति एक सामूहिक कायपालिका है। इसकी तुलना कि देश के राज्याध्यक्ष से नहीं की जा सकती है न तो अमरीकी राष्ट्रपति से, न स्विट्सर्लैंड की संघीय परिषद से, न ब्रिटिश फ्रांस से और न भारतीय राष्ट्रपति से ही। सच पूछा जाय तो यह एक ऐसा सस्या है जो सर्वोच्च सोवियत के अधीन उसके सहायक के रूप में कार्य करती है। अधिवेशनों के अन्तर्गत में सर्वोच्च सोवियत के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उसकी एक स्थायी समिति आवश्यक है। प्रेजिडियम ही वह स्थायी समिति है। तात्पर्य यह कि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत का स्थानापन्न (Substitute) है जो अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है। अतः उस राज्याध्यक्ष (Head of the State), कहना भ्रमपूर्ण होगा, फिर भी यह याद रखना चाहिए कि राज्याध्यक्ष के सदृश कतिपय अलंकारपूर्ण (Ceremonial) कार्यों को वह सम्पन्न करती है।

२ प्रेजिडियम का संगठन

(Organization of the Presidium)

सविधान के अनुसार प्रेजिडियम का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दानों सदन अपने संयुक्त अधिवेशन में करते हैं। प्रारम्भ में इसमें १ अध्यक्ष (Chairman), ११ उपाध्यक्ष (Vice-Chairman) तथा २४ अतिरिक्त सदस्य थे। वर्तमान काल में इसमें १ अध्यक्ष, १५ उपाध्यक्ष, १५ अतिरिक्त सदस्य तथा १ सचिव हैं। इस प्रकार इसकी सदस्य संख्या ३० है। यह परम्परा बन गयी है कि पत्येक मध्य-गणराज्य (Union Republic) की प्रेजिडियम के अध्यक्ष को उपाध्यक्ष चुन

लिया जाता है। इस परम्परा का राष्ट्रीयतावा के प्रतिनिधित्व तथा सघ की एकता के दृष्टिकोण से आवश्यक समझा गया है।

साधारणतः सर्वोच्च सावियत के सदस्या म से ही प्रेजिडियम स सदस्य चुने जाते हैं, लेकिन सविधानत यह अनिर्णाय नहीं है। इनके सदस्या म प्रायः साम्यवादी-दल के सर्वोच्च नेता तथा सी-य-बल के उच्च पदाधिकारी रहते हैं। १९३६ ई० के बाद इनकी सदस्यता सदस्यता के सम्बन्ध म दो प्रतिबंध लगा दिय गये। प्रथम, मन्त्रिपरिषद प्रेजिडियम व सदस्य नहीं हो सकती। इसका कारण यह था कि सोवियत के अधिवेशन व अंतर्बाल मे मन्त्रियों का प्रेजिडियम व उत्तरदायी बनाया गया है। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत के दानो मदनो के अध्यक्ष प्रेजिडियम के सदस्य नहीं हो सकते क्योंकि प्रेजिडियम स्वयं सर्वोच्च सावियत के प्रति उत्तरदायी है।

प्रेजिडियम का कार्य-काल सर्वोच्च सावियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है। जब तक सर्वोच्च सोवियत अपने पद पर आसीन रहती है, प्रेजिडियम भी अपने पद पर बनी रहती है। सर्वोच्च सोवियत के भंग हो जाने के साथ उसे भी भंग हो जाता है। अतः सर्वोच्च सावियत का कार्यकाल ४ वर्ष होने के कारण प्रेजिडियम भी ४ वर्ष तक पदावधि रहती है। लेकिन यह अवधि प्रायः ४ वर्ष से अधिक हो जाती है क्योंकि नयी कार्य-काल प्रेजिडियम का निर्वाचन होते होते दा-सीन महीना अधिक समय लग जाता है। अतः किसी कारण से सर्वोच्च सोवियत की अवधि बढ़ जाने के कारण प्रेजिडियम की अवधि अपने आप बढ़ जाती है। उदाहरणस्वरूप, चूँकि प्रथम सर्वोच्च सोवियत १९३६ से १९४६ ई० तक बनी रही, इसलिए प्रथम प्रेजिडियम भी इस लम्बी अवधि तक पदावधि रही।

प्रेजिडियम का एक अध्यक्ष (Chairman) होता है। जय सदस्या की भाँति इसका चुनाव भी सर्वोच्च सावियत करती है। अब तक कालिनीन (Kalinin), शेवरनिक (Shevernik), वारोशिलोव (Voroshilov), ब्रेज्नेव (Brezhev) आदि अध्यक्ष पद पर काम कर चुके हैं। अध्यक्ष होने के नाते इसे कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। इसका स्थान अथवा सदस्या के समकक्ष है। फिर भी विदेशी लेखकों में गावियत सघ का राष्ट्रपति मानते हैं क्योंकि वह कुछ ऐसे कार्यों का सम्पन्न करता है जो पाश्चात्य देशों में राज्याध्यक्षा के काम हैं। उदाहरणार्थ, उनके हस्ताक्षर के बाद ही सर्वोच्च सावियत की कोई विधि लागू हो सकती है, प्रेजिडियम की आज्ञा-प्तियों पर उसका हस्ताक्षर अनिवार्य है। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है तथा वे उसी के समर्थ अपना मान पत्र (credential) प्रस्तुत करते हैं। जय राष्ट्र-के-प्रजाता-म-वही-पर-ध्यवहार-करता है। लेकिन इन सभी कार्यों का वह प्रेजिडियम के नाम पर करता है। यह उल्लेखनीय है कि प्रेजिडियम के सभी निणय सामूहिक तौर पर किये जाते हैं और अध्यक्ष जा कुछ करता प्रेजिडियम की ओर से करता है। इस प्रकार गावियत अध्यक्ष की तुलना अथवा देशों के राज्याध्यक्षों से नहीं की जा सकती है क्योंकि उसे वह गौरव तथा सम्मान प्राप्त नहीं है। राजनीतिक

दृष्टिकोण से तो वह नगण्य है ही, औपचारिक दृष्टिकोण से भी उसे राज्याध्यक्षों की उच्चता प्राप्त नहीं है। इसकी स्थिति बहुत कुछ स्विस सघीय परिषद के अध्यक्ष, जिसे स्विट्जरलैंड का राष्ट्रपति कहा जाता है, के समान है। व्यावहारिक स्थिति जो हो, इतना तो मानना ही होगा कि बाहरी देशों में प्रेजिडियम के अध्यक्ष को राज्य का प्रधान (Head of the State) माना जाता है। बोरोशिलोव और ब्रेंजेव का भारत में शाही स्वागत किया गया था।

३ प्रेजिडियम के अधिकार और कार्य

(Powers and Functions of the Presidium)

केन्द्रीय प्रेजिडियम सोवियत सभ की शक्तिशाली तथा महत्त्वपूर्ण संस्था है। इसे "राज्य शक्ति के उच्च अंग" के अंतर्गत रखा गया है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतर्काल में यह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसके अधिकार तथा कार्य बहुत व्यापक हैं। सविधान की धारा ८९ में इनका उल्लेख मिलता है। अध्ययन की सुविधा के लिए इन्हें तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है —

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive powers),

(ख) विधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers),

(ग) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)।

प्रेजिडियम सोवियत सभ का महासचिवक अध्यक्ष (Collegiate President) है। अतः राज्यों के प्रधानों के हाथों से यह कार्यपालिका पद भी अनेक कार्यों को करती है। वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों को बुलाती है। मतभेद की अवस्था में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का भंग कर या सामान्य कार्य काल की समाप्ति के पश्चात् वह दो महीने कार्यपालिका शक्तियों के अन्तर्गत निवाचन कराती है। पुनः निवाचन सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन को आमंत्रित करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से प्रेजिडियम के ही प्रति उत्तरदायी होते हैं। अंतर्काल में वह मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष के परामर्श से मंत्रियों का पद च्युत तथा नये मंत्रियों को नियुक्त भी करती है। अधिवेशनों के अन्तर्काल में अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध पूरण तथा प्रेजिडियम के द्वारा मंचला जाता है। वह विदेशी आक्रमण की स्थिति में या पारस्परिक सुरक्षा सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय मधियों के प्रति वक्तव्य पालन के लिए मुद्रा की घोषणा कर सकती है। सोवियत सभ द्वारा अथवा राष्ट्रों से की गयी मधियों को मण्डित करती है तथा अवसर आने पर उनके परित्याग की घोषणा करती है। यह विदेशों में सोवियत सभ के प्रति मधियों का नियुक्त तथा पुनरावर्तित करती है और विदेशी राजदूतों का प्रमाणपत्र स्वीकार करती है। प्रेजिडियम का एक महत्त्वपूर्ण कार्य सम्मान सूचक पदों, उपाधियों आदि का स्थापन करना योग्य व्यक्तियों को प्रदान करना है। उन्में सेना में सम्बन्धित कार्य भी उल्लेखनीय हैं। यह सैनिक-नियुक्तियों का मंचाना मंडन को नियुक्त तथा पदच्युत करती है, सामान्य अथवा आणिक नियन्त्रण-संचालन का आदेश देती है तथा सोवियत सभ की प्रतिष्ठा, राज्य में शान्ति तथा व्यवस्था

की स्थापना एव राज्य की सुरक्षा के हेतु आवश्यकता पड़ने पर सोवियत सभ में या उसके किसी भी क्षेत्र में सैनिक कानून (Martial Law) घोषित कर सकती है। प्रेजिडियम किसी विधि पर अपनी इच्छा ने या किसी एक सभ गणराज्य की मांग पर राष्ट्रव्यापी जनमत संग्रह (referendum) कर सकती है। इस प्रकार प्रेजिडियम की कार्यपालिका शक्तियाँ बहुत व्यापक तथा विस्तृत हैं।

प्रेजिडियम की विधायी शक्तियाँ के सम्बन्ध में दो बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, सविधान द्वारा प्रेजिडियम को विधि निर्माण की शक्ति नहीं दी गयी है। विधि निर्माण का अधिकार सर्वोच्च सोवियत का एकाधिकार है। यह हुई सर्वैधानिक स्थिति। द्वितीय, विधायी शक्तियाँ व्यावहारिक स्थिति यह है कि प्रेजिडियम सोवियत सभ का वास्तविक विधानमंडल बन गया। इसका कारण यह है कि प्रेजिडियम का विधि-निर्माण से सम्बन्धित कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं। प्रेजिडियम के अध्यक्ष तथा सचिव के हस्ताक्षर से ही सर्वोच्च सोवियत की कोई विधि प्रकाशित तथा लागू होती है। इससे अलावे प्रेजिडियम को आन्तपतिया (decrees) जारी करने का अधिकार है जो विधियाँ के समान प्रभाव शाली होती है तथा सोवियत सभ पर एक गमान लागू होती है। लेकिन सर्वोच्च सानियत द्वारा इनका अनुममथन आवश्यक है।

प्रेजिडियम की न्यायिक शक्तियाँ भी कम महत्वपूर्ण नहीं हैं। भारत तथा अमेरिका में विधियों का निर्वाचन (Interpretation of Law) का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया है। लेकिन सोवियत सभ में विधियों की व्याख्या करने का न्यायिक शक्तियाँ अधिकार प्रेजिडियम को प्राप्त हैं। विदेशी लेखकों ने प्रेजिडियम के इस अधिकार की बड़ी आलोचना की है। इस अधिकार के द्वारा प्रेजिडियम का एक ओर सर्वोच्च सोवियत के अधिकारों का अपहरण करती है और दूसरी ओर सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा पर घक्का पड़ती है। इसके अतिरिक्त प्रेजिडियम को यह भी अधिकार है कि वह सभोंय मन्त्रपरिषद् अथवा किसी सभ गणराज्य की मन्त्रपरिषद् के निष्पत्ति एव आदेशों का कानून के प्रतिबल होने पर रद्द कर सकती है। वह सजा कम कर सकती है, बदल सकती है या माफ कर सकती है। वह आम क्षमा-दान (Amnesty) की घोषणा कर सकती है।

४ प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति

(Real Position of the Presidium)

प्रेजिडियम की शक्तियाँ व्यापक तथा बहुमुखी हैं। वे शासन के प्रत्येक क्षेत्र को छूती हैं। सर्वैधानिक स्थिति के अतिरिक्त व्यावहारिक स्थिति भी यही है। प्रेजिडियम सविधान द्वारा प्राप्त समस्त अधिकारों का उपयोग करती है। जैसा कि टाउस्टर ने बतलाया है सिर्फ कुछ अधिकारों को छोड़कर प्रेजिडियम ने अपने अधिकारों का खूब उपयोग तथा प्रयोग किया है। मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति, उपाधियों का वितरण, क्षमादान, सेना के पदाधिकारियों की पदोन्नति तथा परिवर्तन, मारशल कानून की घोषणा, सेना का प्रचालन तथा विचलन, सधियाँ की संपुष्टि, विदेशी

मे राजदूतों की नियुक्ति तथा विशेषी राजदूतों की स्वीकृति आदि विशेषाधिकारों का पूरा पूरा प्रयोग प्रोजेडियम ने किया है। अभी जब सिर्फ दो अधिकारों का प्रयोग प्रोजेडियम ने नहीं किया है। इसने सर्वोच्च सोवियत को कभी भंग नहीं किया है तथा जनमत मन्त्रह की कभी व्यवस्था नहीं की है।

राजपालिका तथा न्यायिक अधिकारों के अतिरिक्त विधायी क्षेत्र में तो उसने और भी प्रभावपूर्ण रूप में कार्य किया है। यद्यपि सविधान में विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत को ही प्रदान की गयी है, परन्तु आजाप्तियों द्वारा प्रोजेडियम में सविधान की धारा पर घातक आघात किया है। उमा सिर्फ सर्वोच्च सोवियत ने अधिवेशन के अंतर्गत में ही नहीं, बल्कि साधारण परिस्थितियों में भी इस शक्ति का प्रयोग किया है (टाउस्टर)।¹ प्रोजेडियम द्वारा जारी की गयी आजाप्तियाँ विभिन्न प्रकार की होती हैं जो शासन के विभिन्न क्षेत्रों को मर्यादित करती हैं। कुछ आजाप्तियाँ प्रोजेडियम अन्तर्गत अधिकारों को लागू करने के लिए जारी करती हैं, कुछ आजाप्तियाँ कानून की व्याख्या करने तथा उन्हें लागू करने के लिए जारी की जाती हैं, कुछ आजाप्तियाँ सधियाँ अधिकार क्षेत्र में आनेवाले विषयों के सम्बन्ध में जारी की जाती हैं जैसे—सभ गणराज्या के बीच सीमा परिवर्तन का अनुमोदन, नये स्वायत्त गणराज्य, प्रदेशों एवं क्षेत्रों का निर्माण आदि। कुछ आजाप्तियाँ उन विषयों के सम्बन्ध में भी जारी की गयी हैं जो सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। इस प्रकार आजाप्तियाँ का क्षेत्र बहुत व्यापक है। यद्यपि सर्वोच्च सोवियत द्वारा इनकी सपुष्टि (approval) आवश्यक है परन्तु यह एक औपचारिक रस्म भी है, सर्वोच्च सोवियत बिना वाद विवाद या छानबीन के अनिवार्य रूप से आजाप्तियों की स्वीकृति दे देती है। व्यवहार में इन आजाप्तियों का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत की विधियों से कम नहीं रह गया है। कभी कभी तो बस्तुतः सविधान में सशोधन ला देती है। मुनरो एवं एयम्सट्रॉ के शब्दों में "प्रोजेडियम की आजाप्तियाँ जारी करने की असीमित शक्ति का प्रदर्शन सन् १९४६ ई० के निर्वाचन में पूर्व हुआ जब इसने एक आजाप्ति के द्वारा सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की अल्पतम आयु १८ वर्ष से बढ़ाकर २३ वर्ष कर दी तथा विदेशों में सेवा करनेवाली सोवियत सेनाओं के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की। ये दोनों आदेश व्यवहार में सवैधानिक सशोधन ही थे। इन सशोधनों का अनुसमर्थन उस सर्वोच्च सोवियत के द्वारा किया गया जो इनके द्वारा की गयी व्यवस्थाओं के अनुसार ही चुनी गयी थी।" निष्पक्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि आजाप्तियों के माध्यम से प्रोजेडियम विधि निर्मात्री बन गयी है। यह एक अनवरत (Continuous) विधि निर्मात्री निवार्य है।

1 "This power is being used not only in situations when it is impossible or difficult to convene the Supreme Soviet but also where the occasion seems to call for an edict by a high Soviet organ, yet does not seem to warrant the convocation of the Supreme Soviet,"

इस प्रकार प्रेजिडियम सिद्धांत में ही नहीं, बल्कि व्यवहार में भी 'राज्य शक्ति के उच्च अंग' में एक है। इसने एक निरन्तर कार्याशील संस्था की आवश्यकता की पूर्ति की है। इसकी सिफ नाग-मात्र का अध्ययन नहीं कहा जा सकता है, वह वास्तविक अध्यक्ष (Real head) भी है। सामान्य संचालन में अपनी सर्वोच्च सोवियत से यह अधिक क्रियाशील नहीं है। सर्वोच्च सोवियत के प्रति इसका उत्तरदायित्व नाम मात्र का तथा दिखावा भर है। केंद्रीभूत (Centralised), एकीकृत (unified), तथा अनवरत (continuous) संस्था होने के कारण यह सामान्य का सर्वोच्च तथा सर्वोच्च प्रभाववाली अंग बन गयी है। टाउस्टर के कथनानुसार, "संविधान में प्रेजिडियम को राज्य के सर्वोच्च अंगों की श्रेणी में रखा गया है। इसमें अपनी पूर्ववर्ती संस्था की तरह निरन्तर कार्याशील निकाय की पूर्ति की है। यह औपचारिक सोवियत पिरामिड के शिखर का प्रतिनिधित्व करती है तथा अनेक प्रकार के कार्यों को करती है।" प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में ऑग और जिंक ने कहा है, "प्रेजिडियम सरकार के कार्यों का प्रयत्न करने में अपनी जूननी अर्थात् सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा अधिक क्रियाशील रही है।" एक अन्य लेखक डीब्रैसिली का भी कहना है कि "प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत का सिर्फ स्थायिक केन्द्र ही नहीं है, बल्कि व्यवहार में सोवियत संघ का सर्वोच्च शासकीय अंग है।"³

लेकिन अतः में यह कहना गलत न होगा कि सोवियत संघ में साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति देग का वास्तविक शासक है। सामान्य के सभी अंग उसके अधीन हैं तथा उसके निष्पत्ति और आदेशों के अनुसार ही अपना कार्य करते हैं। अतः, यह कहा जा सकता है कि दल प्रेजिडियम के सामने सोवियत की स्थिति नगण्य है। लेकिन सोवियत संघ में दल तथा शासन में समन्वय होने के कारण दल प्रेजिडियम के प्रमुख नेता ही प्रायः सोवियत प्रेजिडियम में भी रहते हैं। अतः सोवियत प्रेजिडियम का प्रभाव बड़ा ही जाता है, घटना नहीं। फिर भी लौह आवरण (iron curtain) तथा दल प्रभुत्व के कारण प्रेजिडियम की स्थिति का सही सही चित्र प्रस्तुत करना कठिन है।

1 "Constitutionally classified as one of the higher organs of State Power, the Presidium has like its predecessor, fulfilled the need of a continuously operating body, representing the summit of the formal Soviet Pyramid and performing a variety of functions"

—Towster

2 "The record show that the Presidium has taken a more active role in handling the work of government than its parent body, the Supreme Council"

—Ogg & Zink

3 "The presidium or permanent committee is not only the nerve centre of the Supreme Council but also, in reality the highest governing instrument in the U S S R"

—De Bussy

सारांश

प्रकृति—प्रेजिडियम सोवियत सभ की एक अनोखी संस्था है। इसका 'मण्डलारमक (Collegium) प्रकृति के कारण इसे 'अध्यक्ष मण्डल' (Collective President) कहा जाता है।

संगठन—इसमें एक अध्यक्ष, १५ उपाध्यक्ष, १५ अतिरिक्त सदस्य तथा एक सचिव होते हैं। इसका कार्य-काल साधारणतः ४ वर्ष का होता है, पर यह सर्वोच्च सोवियत के कार्य काल पर निर्भर करता है। प्रेजिडियम का एक अध्यक्ष होता है जिसे राज्य का प्रधान माना जाता है।

अधिकार एवं कार्य—प्रेजिडियम "राज्य शक्ति के उच्च अंगों के अन्तर्गत आता है। उसे व्यापक कार्यपालिका, विधायिनो तथा न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

वस्तुविक्रम स्थिति—प्रेजिडियम को शक्तियाँ व्यापक तथा बहुमुखी हैं। वे शासन के प्रत्येक क्षेत्र को छूती हैं। संवैधानिक स्थिति के प्रतिरिक्त व्यावहारिक स्थिति भी यही है। सिद्धांत तथा व्यवहार दोनों में प्रेजिडियम 'राज्य शक्ति के उच्च अंगों में एक'। लेकिन दल के प्रेजिडियम के निर्देशानुसार इसे कार्य करना पड़ता है।

प्रश्न

- 1 Discuss the composition, powers and functions of the Presidium of the Supreme Soviet of U S S R (Bhag U '66 A)
(सोवियत सभ के प्रेजिडियम के संगठन, शक्तियाँ तथा कार्यों का विवरण कीजिये।)
- 2 What place does the Presidium occupy in the constitutional set up of the U S S R? Describe its powers and functions
(सोवियत सभ के संवैधानिक ढाँचा में प्रेजिडियम का क्या स्थान है? इसके अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन कीजिये।)
- 3 Discuss the nature and functions of the Presidium of the Supreme Soviet of the U S S R (B U 1957 A, 1959 A, R U 1963 S)
(सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम की प्रकृति तथा कार्यों की विवेचना कीजिये।)
- 4 'Soviet Government is not organized with much regard for the principle of the separation of powers'—(Ogg) Discuss this with special reference to the composition and powers of the Presidium of the U S S R (P U 1952 S)
(सोवियत शासन व्यवस्था शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत के आधार पर संगठित नहीं की गयी है।' प्रेजिडियम के संगठन तथा शक्ति के सम्बन्ध में इस कथन की व्याख्या कीजिये।)
- 5 Describe the composition, powers and functions of the Presidium and show its relation with the council of ministers in the U S S R (P U 1957 A)

(सोवियत सभ के प्रेजिडियम के संगठन, तथा कृत्यों का वर्णन कीजिये और मन्त्रिपरिषद् के संगत सम्बन्ध बताइये।)

- 6 Describe the organisation and functions of the presidium What is its importance in the governmental machinery of the U S S R ?

(B U '53 A, '55 A, P U '54 S)

(प्रेजिडियम के गठन और कार्यों का वर्णन करें। सोवियत रूस के शासन में उसका क्या स्थान है ?)

- 7 What is the position of the presidium in the constitutional set-up of the U S S R ? How far, if at all, has it become the real Legislature ?

(B U '55 A '56 A)

(सोवियत रूस वा संवैधानिक व्यवस्था में प्रेजिडियम का क्या महत्त्व है ? क्या यह वास्तविक रूप में विधानपालिका बन गया है ?)

- 8 Discuss the nature and functions of the presidium of the Supreme Soviet of the U S S R

(P U '61 S)

(सुप्रीम सोवियत के प्रेजिडियम की प्रकृति और कार्यों की विवेचना करें।)

- 9 How far do you agree with the Statement that the Soviet presidium is the unique institution in the world ?

(Bikram U, B A (Part 11) '62, '64)

(आप इस कथन से कहीं तक सहमत हैं कि सोवियत रूस वा प्रेजिडियम संसार में एक अनोखी संस्था है ?)

"The Supreme Soviet, therefore, is not the immense base on which the Council of Ministers rises as a sort of superstructure, on the contrary, it might, with much greater justice, be said that the Council of Ministers is the base and the Supreme Soviet the superstructure"

—Harper and Thompson

६

सोवियत कार्यपालिका मन्त्रि-परिषद् (Soviet Executive The Council of Ministers)

- १ मन्त्रि-परिषद् का संगठन—नियुक्ति तथा पदच्युति, कामकाल, काम विधि मन्त्रि परिषद् के सदस्य अध्यक्ष मन्त्राय महवाणी अंग ।
- २ मन्त्रि-परिषद् के अधिकार तथा कृत्य —वास्तविक स्थिति ।
- ३ सोवियत मन्त्रि-परिषद् की कुछ विशेषताएँ ।

दुर्भाग्य (duality) सोवियत शासन व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है। कार्यपालिका मन्त्रि परिषद् के बीच में बाँटा गया है। लेकिन दोनों शासनात्मक अन्तर यह है कि प्रेजिडियम मुख्यतः सर्वोच्च सोवियत ने बदले में विधि निर्मात्री निवाय है जबकि मन्त्रि परिषद् मुख्यतः कार्यपालिका एवं प्रशासकीय मस्या है। स्टालिन सविधान की धारा ६६ में भी कहा गया है कि "सोवियत सरकार तथा सोवियत राष का राज्य-सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अंग मन्त्रि-परिषद् है।" पहले इसे कार्यकारिणी समिति को जन कमिस्सार् परिषद् या सोव्नारकम (Council of people's Commissars or Sovnarkom) कहते थे, लेकिन १९४६ ई० में इसका नाम बदलकर मन्त्रि परिषद् (Council of Ministers) रखा गया। इस नाम-परिवर्तन का उद्देश्य था सोवियत शासन व्यवस्था को पारम्परिक शासन के अनुरूप बनाना तथा विदेशियों के लिए सुपरिचित बनाना।

1 The highest executive and administrative organ of the State Power of the U S S R is the Council of Ministers of the U S S R," —Art 64

१ मन्त्रि-परिषद् का संगठन

(Composition of the Council of Ministers)

सोवियत सविधान मे मन्त्रि परिषद् की नियुक्ति के सम्बन्ध म पश्चिमी देशों की पद्धति का अनुकरण किया गया है। सोवियत मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को दिया गया है। सर्वोच्च मावियत अपने दोना सदना के समुक्त अधिवेशन नियुक्ति तथा पदच्युति मे मन्त्रि-परिषद् का निर्वाचन करती है। पहले मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष या प्रधानमंत्री की नियुक्ति होती है और उसकी सिफारिश पर अन्य मन्त्रियों की। मन्त्रियों का पदच्युत करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को ही दिया गया है। यदि सर्वोच्च सोवियत अधिवेशन मे न रहे तो प्रेजिडियम मन्त्रियों की नियुक्ति या पदच्युति करती है। लेकिन शन यह है कि इस प्रकार की किसी भी कायवाही के लिए प्रेजिडियम को सर्वोच्च सोवियत का अनुसमयन (approval) प्राप्त करना आवश्यक है। पर यह स्मरणीय है कि सोवियत संघ म वैधिक सत्य एक राजनीतिक असत्य है। प्रधान मंत्री तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति एवं पदच्युति का अंतिम अधिकार दल का केन्द्रीय समिति के प्रेजिडियम के हाथ मे है। सर्वोच्च सोवियत का अधिकार ता दिखावा-मात्र है, वह दल के निणया को वैधिक रूप देने मे एक रबर स्टाम्प (rubber stamp) का काम करती है। इन के प्रेजिडियम मे अंतिम शक्ति के निवास का अर्थ है कि मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अंतिम अधिकार दल के सर्वोच्च नेता, स्टालिन या क्रुश्चेव के हाथ मे है।

मन्त्रि परिषद् का कायकाल सर्वोच्च सोवियत के कायकाल पर निर्भर करता है। सर्वोच्च सोवियत का कायकाल सामान्यत ४ वष है। अत, मन्त्रि परिषद् भी सामान्यत ४ वर्षों तक पदास्ट रहती है। लेकिन, यदि ४ वर्षों के अन्तगत ही सर्वोच्च-सोवियत भंग कर दी जाय और नयी सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन हो तो नयी मन्त्रि-परिषद् का भी निर्माण होगा। सर्वोच्च सोवियत अवधि के पहले भी मन्त्रि परिषद् का भंग कर सकती है।

मन्त्रि-परिषद् दैनिक कार्यों का संचालन करने वाली संस्था है। अत, उसकी बैठक सप्ताह मे कई बार होती है। प्रत्येक बैठक मे आधे सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। बैठक मे केवल सदस्यगण ही निणयकारी मतदान कर सकते है। मन्त्रिपरिषद् किसी को भी अपनी बैठक मे भाग लेने की अनुमति दे सकती है या निमन्त्रित कर सकती है। मन्त्रिया, परिषदा तथा आयागा के अध्यक्ष और दल की केन्द्रीय कायकारिणी समिति के सदस्य या अन्य प्रभावशाली नेता प्राय बैठक म सम्मिलित होते है। लेकिन, उन्हें मत देने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

सविधान में मन्त्रि-परिषद् के संगठन का उल्लेख मिलता है। मन्त्रि परिषद् के सदस्यों को निम्नलिखित धीणिया में रखा जा सकता है —

(१) अध्यक्ष (Chairman), (२) प्रथम उपाध्यक्ष (First Deputy Chairman), (३) अय उपाध्यक्ष (Deputy Chairman), (४) सावियत-सघ मन्त्रि-परिषद् के सदस्य के मन्त्रिगण (The U S S R Ministers), (५) मन्त्रि-परिषद् की विभिन्न समितिया के अध्यक्ष—

(क) राजनीय योजना समिति (State Planning Committee) का अध्यक्ष, (ख) राष्ट्रीय अय व्यवस्था की सामग्री तथा यंत्र प्रदायिनी समिति (Committee on Material and Technical Supply of the National Economy) का अध्यक्ष, (ग) राष्ट्रीय अय-व्यवस्था में आधुनिकतम कौशल लागू करने के लिए समिति (Committee for introducing Advanced Techniques in the National Economy) का अध्यक्ष, (घ) निर्माण समिति (Committee for Construction Affairs) का अध्यक्ष, तथा (ङ) कला-समिति (Committee on Art Affairs) का अध्यक्ष।

यह उल्लेखनीय है कि मंत्रिया की सभ्या में सदा परिवर्तन होता रहता है। १९३६ ई० में ३२, १९४७ ई० में ५९, १९५० ई० में ५१ तथा १९५२ ई० ६९ सदस्य थे। १९५५ ई० में मन्त्रि-परिषद् में कुल ५९ सदस्य थे—१ अध्यक्ष, ३ प्रथम उपाध्यक्ष, ६ अय उपाध्यक्ष, ८७ मंत्री तथा २ अय सदस्य।

अध्यक्ष और प्रथम उपाध्यक्ष दल प्रेजिडियम के भी सदस्य होने हैं। मन्त्रि परिषद् के अंदर ये केन्द्र-स्थल है। इन्हें मन्त्रि-परिषद् का प्रेजिडियम कहा जाता है। पश्चिमी देशों की शब्दावली में इस समुदाय को 'आंतरिक मन्त्रिमण्डल' (Inner Cabinet) कहा जा सकता है। यह समुदाय मन्त्रि परिषद् का मस्तिष्क या संचालक मण्डल है। इन मंत्रियों पर किसी विभाग का भार सौंपा जाता है। उनका कार्य विभिन्न विभागों का समन्वय करना, निरीक्षण करना तथा नीति निर्धारण करना है। यह भी उल्लेखनीय है कि अधिकतर विभागीय अध्यक्ष दक्ष (expert) व्यक्ति होते हैं, पश्चिमी देशों की तरह अनभिन्न (amateur) राजनीतिज्ञ नहीं। इनका काम निर्धारित करना नहीं, बल्कि सिर्फ शासन की नीति को त्रियारित करना है।

सोवियत राजनीतिक विचार-मारा में यह धारणा है कि मन्त्री एक जन सेवक है, लेनिन का शिष्य है, अपने विभाग का संचालक है तथा दल के सर्वोच्च नेता का सहायक है। वह अपने विभाग का प्रमुख प्रबंधकर्ता तथा सर्वोच्च शासक है। अपने विभाग के संचालन के लिए वह उत्तरदायी है। वह अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति तथा पूर्ण मन्त्रि-परिषद् के प्रति उत्तरदायी है।

सोवियत मन्त्रिघान में प्रधान मन्त्री पद की चर्चा नहीं की गयी है लेकिन मन्त्रि परिषद् के अध्यक्ष को विदेशों में प्रधान मन्त्री कहा जाता है। सोवियत मघ में अय मन्त्री आते जाते रहते हैं, लेकिन उन्हें कोई नहीं जानता और जानने का प्रयत्न ही करता है।

अध्यक्ष लेकिन प्रधान मन्त्री अर्थात् अध्यक्ष को देश विदेश हर-जगह लोग जानते हैं कि उल्लेख रहते हैं। यह यह कि प्रधान मन्त्री का पद ध्ववहारत पश्चिमी सगदात्मान देगो के प्रधान मंत्रियों की भांति बहुत महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावशाली है। वह

सरकार का प्रवान सत्रालक तथा शासक होता है। अभी तक जिता भी प्रधान मन्त्री हा गये ह, वे बहुत प्रभावशाली हुए है। स्टालिन तथा क्रुश्चेव को ता सावियत राज्य का सर्वेसर्वा अथवा एनाधिपति (Dictator) कहना गतत न होगा। स्टालिन समस्त शासन-व्यवस्था का कन्द्र बन गया था। वह अनक पदा पर आसीन था तथा दश के समस्त क्षेत्रा का नियमित और नियंत्रित करता था। जिमने भी चुनौती दी या विरोध किया, मदा के लिए उमकी मिट्टी-पलीद हा गयी। क्रुश्चेव की स्थिति भी एसी ही रही। प्रतिज्ञा दियो जो उसने शासन तथा दल से बाहर निकाल फेंका। वह शासन का नयी विश्वा तथा नयी नीति दता रहा। आज कौसिजिन सावियत सघ का एकाग्र (sole) शासक है। इस प्रकार सगदीय देशो के प्रधान मन्त्रिया म नी अधिक शक्तिशाली स्थान सोवियत प्रदान मन्त्री का है।

लेनिन सोवियत प्रधान मन्त्री का महत्त्व और प्रभाव इसलिय नही है कि वह मन्त्रि-परिषद् का अध्यक्ष है। बल्कि साम्यवादी दल का एक जीप नता होने के कारण वह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाना है। उग्राहरणाथ, आज तक लेनिन, रिखोव, मालोतोव, स्टालिन, मॉले-काव बुलगानिन, क्रुश्चेव तथा कौसिजिन प्रधान मन्त्री हा चुक है। य सभी नता साम्यवादी दल के चाटी के नेता रहे है। लेनिन ता दल का जनक ही था और स्टालिन तथा क्रुश्चेव दल के महासचिव रह चुके ह। सिडनी तथा विट्टिस वेव का कहना है कि "स्टालिन का प्रवल प्रभाव उसके साम्यवादी दल के महामन्त्री होने के कारण था।" चूँकि दल ही सावियत सघ का वास्तविक शासक है, इसलिए दल म बालबाला होने के कारण ही सोवियत प्रधान मन्त्री इतना शक्तिशाली होता है, मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष के रूप मे उसके विशेषाधिकार नगण्य है। इस हैसियत से वह केवल मन्त्रि-परिषद् की बैठको की अध्यक्षता करता, उसके निणया तथा आदेशा पर हुस्ताक्षर करता, मन्त्रियो के आदेशो को स्थगित करता तथा मन्त्र परिषद् के कार्यों का निरीक्षण करता है। अध्यक्ष के नाते मन्त्रि-परिषद् के निर्माण पुनगठन या विघटन म उसका कोई हाथ नही रहता। इसके विपरीत पश्चिमी ससनीय दला म मन्त्रि-परिषद् का अध्ययन हान के कारण प्रधान मन्त्री का पद शक्तिशाली तथा प्रभावपूर्ण हाता है। थोडे मे, सोवियत प्रधान मन्त्री की महत्ता मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष के रूप मे नही, बल्कि साम्यवादी दल के नेता के रूप म है।

सोवियत मन्त्रि परिषद् के मन्त्रालयो (Ministries) को दो वर्गों म विभाजित किया गया है—अखिल सघीय मन्त्रालय (All Union Minister) और सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय (Union Republican Ministries)। अखिल सघीय मन्त्रालय उन विषया का प्रनामन करत है जे अनन्य रूप से सघ सरकार के क्षेत्राधिकार म आते हैं। ये मन्त्रालय मन्त्रालय अपने आप प्रत्यक्ष रूप से अथवा अपने अधीनस्थ जायोगा तथा एजेंसियो द्वारा अपने विभाग का काय सम्पूर्ण राज्य म सम्पन्न करात ह। सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय उन विषया का प्रबंध करते है जो अखिल सघीय शासन तथा सघ गणराज्यो

2 "The office by which Stalin earns his livelihood and owes his free dominant influence is that of the General Secretary of the Communist Party"

के वासन के सम्मिलित अधिभार-भोग्र म आत है। इतनी विरोधता यह है कि इही व नामा के मन्त्रानय अलग अलग प्रत्या मध गणराज्य मे भी हात है। मध गणराज्या म अवस्थित अपन तदनुरूप मन्त्रालया के माध्यम मे ही सघीय गणराज्यिक मन्त्रानय अपना पाय करते हैं। कुछ काय के प्रत्यक्ष रूप से भी कर सकते है। इय समय मावियन मन्त्रि-परिषद् मे ३० अखिन सघीय मन्त्रालय तथा २१ सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय ह।¹ डेविन टायनी सख्या म निरतर परिवतन हाता है, मन्त्रानयों का निमाण, पुगठन तथा विपटन मावियन मध के लिए आम बात है।

यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि अधिभास मन्त्रालय विभिन्न आर्थिक क्षत्रा से सम्बन्धित है। प्रमुख उद्योगा के लिए अलग-अलग विभागा की स्थापना की गयी है। १९७७ ई० म तो २७ मन्त्रालय भारी उद्योगा (Heavy Industries) स ही सम्बन्धित थे। फाइनर न कहा भी है कि "मन्त्रालय राष्ट्रव्यापी औद्योगिक तथा आर्थिक कामों के मगठन ह।"²

1 अखिल सघीय मन्त्रालय (All Union Ministries) — (१) विमान उद्योग विभाग, (२) माटर ड्रैक्टर उद्योग विभाग, (३) विदेशी व्यापार विभाग, (४) जहाजी वेडा विभाग, (५) युद्ध सामग्री विभाग, (६) भौगिकी भूमापन (Geological Survey) विभाग, (७) नगर विकास विभाग, (८) राज्य खाद्य और सामग्री अधिरक्षित (Material Reserves) विभाग (९) कृषि-स्वध (Agricultural Stock) विभाग, (१०) यन्त्र और औजार निर्माण उद्योग विभाग, (११) लाहा और इस्पात उद्योग विभाग, (१२) सामुद्रिक व्यापार विभाग, (१३) तन उद्योग विभाग, (१४) सञ्चारण साधन उद्योग विभाग, (१५) रेल यातायात विभाग, (१६) नदी नौका परिवहन विभाग, (१७) यातायात विभाग, (१८) कृषि-यन्त्र उद्योग विभाग, (१९) यन्त्र-उपकरण (Machine Tool), उद्योग विभाग, (२०) निमाण और सडक निमाण-यन्त्र उद्योग विभाग, (२१) यन्त्र-निर्माण सम्बन्धी उद्योग विभाग, (२२) जहाज-उद्योग विभाग, (२३) परिवहन (Transport) यन्त्र-उद्योग, (२४) श्रम विभाग, (२५) भारी उद्योग-निर्माण विभाग, (२६) भारी मशीन निर्माण उद्योग विभाग, (२७) कायला उद्योग विभाग (२८) रसायन-विज्ञान उद्योग विभाग (२९) विद्युत उपकरण (Equipment) उद्योग विभाग, (३०) विद्युत शक्ति सम्बन्धी विभाग।

सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय (Union Republican Ministries) — (१) गृह-विभाग, (२) युद्ध विभाग, (३) उच्च शिक्षा विभाग, (४) राजकीय नियंत्रण विभाग (५) राजकीय सुरक्षा विभाग, (६) सावर्जनिक स्वास्थ्य विभाग, (७) विदेश विभाग, (८) चल चित्रण (Cinematography) विभाग, (९) लघु उद्योग विभाग, (१०) वन विभाग (११), लकड़ी और कागज उद्योग विभाग, (१२) मास और दूध उद्योग विभाग, (१३) खाद्य पदार्थ उद्योग विभाग, (१४) मछली उद्योग विभाग, (१५) कृषि विभाग, (१६) राजकीय कृषि फाम विभाग, (१७) व्यापार विभाग, (१८) वित्त विभाग (१९) कपास उत्पादन विभाग, और (२०) पाय विभाग।

2 "Most of the ministries are nothing but the organization of nation wide industrial and economic enterprises"
—Fisher

मन्त्रि परिषद् के अतगत अनेको समितिया, परिषदा तथा आयागा का संगठन किया गया है। य मन्त्रि परिषद् व सहयोगी अ ग व रूप म काय करते ह। कला, रेडिया, शारीरि व्यायाम,

सहयोगी अग

भौगोलिक समस्याएँ, सुरक्षा जादि व सम्बन्ध म समितिया तथा सामूहिक खेतो, आर्थोडाक्स चर्च, धार्मिक मामले आदि के सम्बन्ध म परिषद् संगठित की गयी ह। मन्त्रि-परिषद् म सम्बन्धित राजकीय मध्यस्थ आयाग, अखिल सघीय कृषि प्रदर्शनी सम्बन्धी मुख्य समिति, विज्ञान अवादमी तथा नास एजेंसी उल्लेखनीय है। लेकिन मन्त्रि परिषद् के काय-संचालन म चार प्रमुख महायक सस्थाएँ हैं— (१) आर्थिक परिषद् (Economic Council), (२) राजकीय नियोजन आयोग (State Planning Commission), (३) प्रशासकीय मामला का ब्यूरो (Administrative Bureau), तथा (४) कार्यालय (Secretariat)।

आर्थिक परिषद् मन्त्रि-परिषद् की एन स्थायी मस्था है जिसका अध्यक्ष मन्त्रि परिषद् का अध्यक्ष तथा सदस्य मन्त्रि परिषद् व उपाध्यक्ष ढात है। यह आर्थिक तथा समाजवादी पुनर्निमाण सम्बन्धी योजनाओ को सम्पन्न करती है।

राजकीय नियोजन आयाग का गॉस्प्लान (Gosplan) भी कहत है। यह विशेषज्ञा की मस्था है। इसका प्रमुख काय आर्थिक व्यवस्था का अध्ययन कर योजनाएँ तैयार करना तथा उनको निर्यान्विनि म पथ प्रदर्शन करना है।

प्रशासकीय मामला का ब्यूरो तथा कार्यालय मन्त्रि परिषद् के दैनिक कार्यों का संचालन करत है। ये मन्त्रि-परिषद् की बैठका का काय-क्रम तैयार करते, कुछ मामला म प्रारम्भिक निणय लत तथा मन्त्रि परिषद् के निणयो का शीघ्रता एव कुशलतापूर्वक लागू करते है।

२ मन्त्रि परिषद् के अधिकार तथा कृत्य

(Powers and Functions of the Council of Ministers)

१९२४ ई० के सविधान म शक्तियो के विभाजन को कोई स्थान नहीं दिया गया था। मन्त्रि परिषद् प्रशासकीय मस्था के अनिरिक्त एन विधायी मस्था भी थी। लेकिन, १९३६ ई० व सविधान मे प्रशासकीय तथा विधायी क्षेत्र को पृथक कर दिया गया और अलग अलग मस्थाओ को इनका भार सौता गया। विधायी शक्ति को अनन्य रूप मे सर्वोच्च माधियत को द दिया गया। मन्त्रि परिषद् से विधायी शक्ति को छीन लिया गया तथा कायपालिका शक्ति का उस सर्वोच्च अधिकारी बनाया गया। उसे शासन का "सर्वोच्च कायपालिका तथा प्रशासकीय अग" कहा गया है। इस प्रकार स्टालिन सविधान मन्त्रि-परिषद् को सर्वोच्च कायकारिणी तथा प्रशासकीय-शक्ति मानता है। लेकिन, व्यवहारत सर्वोच्च प्रशासक होने के अलावे मन्त्रि-परिषद् देश का 'सर्वोच्च विधायक' (Foremost Legislator) भी बन गयी है। सर्वोच्च गणासक के रूप मे यह लोक सवतो के विचाल ममुदाय के शीप पर अवस्थित ह। यह साधियत सध म शासन व प्रत्येक क्षेत्र, विशेषकर आर्थिक क्षेत्र को, नियमित तथा नियन्त्रित करती है।

संविधान की धारा ६८ म मन्त्रि-परिषद् ने अधिकांश तथा कार्यों का सूचीबद्ध किया गया है।

(१) अखिल सघीय तथा सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय और अन्य आर्थिक एवं सांस्कृतिक संस्थाओं के कार्यों का निर्देशन तथा संयोजन (Direction & Coordination)।

(२) राष्ट्रीय आर्थिक योजना एवं राजकीय बजट के कार्यावाहन तथा रस की मुद्रा और साख पद्धति को दृढ़ बनाने के लिए युक्तियाँ अपनाना।

(३) सांजनिक् व्यवस्था तथा राजनीय हितों की रक्षा व नागरिकों के अधिकारों का अभिरक्षण एवं देश की शत्रुओं से सुरक्षा।

(४) सोवियत सघ के अन्य राष्ट्रों में मन्त्र वा का सामान्य निरीक्षण तथा निर्देशन करना।

(५) राज्य की सशस्त्र सेनाओं का संगठन और विकास।

(६) आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सुरक्षा सम्बन्धी विषयों के कुशल प्रशासन के लिए आवश्यकता हान पर मन्त्रि-परिषद् म मन्त्रद्वय विशिष्ट समितियों तथा अन्य प्रशासकीय संस्थाओं का निर्माण करना।

संविधान म मन्त्रि-परिषद् की कुछ अन्य शक्तियाँ का भी उल्लेख है—

(७) धारा ६६ के अनुसार मन्त्रि परिषद् सघीय विधियाँ व अ तन्तु जादेश एवं निणय व सक्ती है। विधियों की उचित क्रियावित की जाव पडताल भी करा सरती है। उसके निणय एवं आदेश समस्त सोवियत सघ में लागू हान।

(८) धारा ६९ के अनुसार सोवियत मन्त्रि परिषद् को यह अधिकार है कि वह अपने मन्त्रियों के निणयों तथा आदेशों को रद्द कर सक्ती है। सघ, गणराज्यों का मन्त्रि-परिषद् के निणयों तथा आदेशों को भी वह निलम्बित (Suspend) कर सकती है विशेषकर उन निणयों एवं आदेशों को, जिनका सम्बन्ध आर्थिक व्यवस्था तथा प्रशासन के उस भाग में होता है जो कि सोवियत सघ के क्षेत्र में आते हैं।

इस प्रकार सोवियत मन्त्रि परिषद् का अधिकार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। शासन के विभिन्न क्षेत्रों का वह नियंत्रित तथा नियमित करती है। यह सोवियत सघ की सर्वोच्च कार्यकारिणी समिति है। यह मन्त्रालयों, समितियों, ब्यूरो, आयोगों, परिषदों तथा अन्य प्रशासकीय संस्थाओं को स्थापना तथा संचालन करती है। यह विभिन्न विभागों में सामंजस्यता स्थापित करती है। यह अनेक आर्थिक योजनाओं का निरीक्षण और अनुमादन करती है। अखिल सघीय सम्मेलनों तथा परिषदों का आयोजन करना इसका एक प्रमुख कार्य है। सांजनिक् उत्सवों तथा समारोहों की घोषणा, पारितोषिक तथा मायताओं का स्थापना, श्रमिकों का वतन तथा करा की दर का निर्धारण इत्यादि मन्त्रि परिषद् के अन्य प्रशासकीय कार्य हैं। प्रशासकीय कार्यों व समान मन्त्रि-परिषद् के वित्तीय अधिकार भी बड़े व्यापक एवं महत्त्वपूर्ण हैं।

वाम्त्विक स्थिति सोवियत सघ का आय-व्यय (Budget) तैयार करना राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को क्रियावित करना, सघ की मुद्रा प्रणाली तथा माय-पद्धति को सुदृढ़ बनाना आदि मन्त्रि परिषद् व प्रमुख वित्तीय अधिकार हैं। देश की सुरक्षा तथा परराष्ट्र

नीति पर मन्त्रिपरिषद् का पूरा नियंत्रण है। सुरक्षा-सम्बन्धी मन्त्रालयों का समन्वय, सनाओ का संगठन, सेना-सम्बन्धी उच्च पदों पर नियुक्तियाँ आदि कार्यों का भार मन्त्रिपरिषद् पर ही है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद् अन्य राष्ट्रों से सन्धि तथा समझौतों के लिए वार्ता स्थापन करती है, विदेशों में सोवियत संघ के राजदूतों तथा प्रतिनिधियों की नियुक्ति करती है, अन्य राज्यों को मान्यता प्रदान करती है तथा अन्य तरीकों से सोवियत वैदेशिक सम्बन्धों को नियमित करती है। इसके अलावे, यद्यपि प्रत्यक्ष रूप से मन्त्रिपरिषद् को विधायी-अधिकार नहीं दिया गया है, फिर भी अप्रत्यक्ष रूप में विधान निर्माण में महत्वपूर्ण भाग लेती है। मन्त्रिपरिषद् को आदेश तथा नियंत्रण जारी करने का अधिकार दिया गया है उनका वही प्रभाव होता है तथा उसमें वही शक्ति होती है वे उन्हीं प्रकार समस्त देश में लागू होते हैं जिस प्रकार सर्वोच्च सोवियत के कानून अथवा प्रेजिडियम की आज्ञाप्तियाँ। टाउस्टर ने स्पष्ट शब्दों में कहा है कि "सोवियत विधियों और मन्त्रिपरिषद् के आदेशों तथा नियंत्रणों में अंतर भले ही हो, लेकिन उनके प्रभाव में कोई अंतर नहीं है। यहाँ तक कि सशस्त्र एवं विस्तार के दृष्टिकोण से राज्य द्वारा लागू किये जानेवाले, मन्त्रिपरिषद् के लिए मान्य तथा नागरिकों एवं सरकारों की श्रियाओं को नियमित निर्देशित करने वाले मापदण्ड (norms) अधिकतर मन्त्रिपरिषद् द्वारा ही निर्धारित किये जाते हैं।" 1 ऑग और जिब ने तो कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत द्वारा विचारित अधिकांश कानून प्रस्तावों का उद्गम-स्थल मन्त्रिपरिषद् ही है।" इसलिए न्यूमैन (Neumann) ने इस समस्या को सोवियत संघ का 'अग्रणी विधायक' (Foremost Legislator) कहा है। अतः हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि सोवियत मन्त्रिपरिषद् सोवियत संघ की सर्वशक्तिशाली संस्था है, इसके अधिकार बहुत व्यापक तथा विस्तृत हैं। जैसा कि हार्पर और थॉम्पसन ने कहा है, "यद्यपि संविधानगत पिरामिड का सर्वोच्च सोवियत आधार है और मन्त्रिपरिषद् एक ऊपरी ढाँचा, लेकिन व्यवहारगत बात उल्टी है, मन्त्रिपरिषद् आधार बन गयी है और सर्वोच्च सोवियत ऊपरी ढाँचा।" 2

लेकिन यह स्मरण रखना चाहिए कि सोवियत संघ में अन्तिम शक्ति मार्क्सवादी दल के प्रेजिडियम के हाथ में है। उन्हीं के निर्देशन के अनुसार मन्त्रिपरिषद् अपना कार्य करती है। नीति का निर्धारण वस्तुतः दल ही करता है और मन्त्रिपरिषद् उसे लागू भर करती है। ऑग और जिब के शब्दों में, "केवल औपचारिक दृष्टि से ही मन्त्रिपरिषद् एक सर्वोच्च कार्यपालिका मानी जा सकती है। वस्तुतः पार्लियामेंट के रहते उसे वह स्थान प्राप्त नहीं

1 "The scope and volume of its enactments make it abundantly clear that the Council of Ministers is the greatest producer or obligatory state enforced activity giving norms in the Soviet system" —*Towster*

2 "The Supreme Soviet, therefore, is not the immense base on which the Council of Ministers rises as a sort of superstructure, on the contrary, it might, with much greater justice be said that the Council of Ministers is the base and the Supreme Soviet the superstructure" —*Harper & Thompson*

हो सकती।¹ लेकिन इससे मन्त्रि-परिषद् की शक्ति एव महत्त्व में कोई कमी नहीं होती क्योंकि मन्त्रि-परिषद् के प्रमुख सदस्य दल प्रेजिडियम के भी सदस्य होते हैं।

३ सोवियत मन्त्रि-परिषद् की कुछ विशेषताएँ

(Some Features of the Soviet Council of Ministers)

सोवियन मन्त्रि-परिषद् की कनिष्ठ निजी विशेषताएँ हैं जो ब्रिटेन या भारत की मन्त्रि-परिषदा में उसे पृथक् करनी है —

(१) मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility) — सोवियन सविधान की धारा ६५ में कहा गया है कि “सोवियत सभ को मन्त्रि-परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो में अन्तर्गत में सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होगी।” इस उत्तरदायित्व को प्रभावी बनाने के लिए अनेक प्रणालियों की व्यवस्था की गयी है। मन्त्री अपना कार्य सर्वोच्च सोवियत की नीतियों के अनुसार करेंगे, सोवियन विधि के प्रतिकूल उसके आदेश या निषेध को रद्द किया जाता है, उसके निर्णयों तथा आदेशों की संपुष्टि सर्वोच्च सोवियत द्वारा आवश्यक है। सदनों में मन्त्रियों से प्रश्न पूछा जा सकता है जिन्हें तीनों विधानों के अन्तर्गत उत्तर देना पड़ता है। लेकिन, सोवियत मन्त्रि-परिषद् के उत्तरदायित्व की तुलना पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों के मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व से नहीं की जा सकती है। दोनों में मौलिक अंतर है। पाश्चात्य देशों में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व सत्य है। इसके द्वारा संसद् मन्त्रि-परिषद् पर पूर्ण नियंत्रण रखती है। लेकिन सोवियन सभ में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व एक राजनीतिक भ्रान्ति है, उसका कोई व्यावहारिक महत्त्व नहीं है। ब्रिटेन तथा भारत के संसद् सोवियत शासन व्यवस्था में सर्वोच्च सोवियत द्वारा अविश्वास प्रकट हान पर मन्त्रि-परिषद् को पदत्याग करना आवश्यक नहीं है। पुनः सोवियत संसद में विरोधी दल के अभाव में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का आधार समाप्त हो जाता है। एक ही दल के आधिपत्य में रहने के कारण सर्वोच्च सोवियत तथा मन्त्रि-परिषद् में किसी भी तरह का विरोध असम्भव है। विरोधी दल के अभाव में मन्त्रि-परिषद् को आलाचनाओं तथा प्रश्नों की बौद्धिक सामना नहीं करना पड़ता। व्यवहार में मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अन्तिम अधिकार दल प्रेजिडियम में है, भले ही सविधान इस अधिकार का सर्वोच्च सोवियत को देता हो। मन्त्रि-परिषद् को मन्त्रि-परिषद् अपने कार्यों के लिए अन्तिम रूप से जवाबदेह दल प्रेजिडियम के प्रति ही है। अतः सोवियन व्यवस्था में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व एक राजनीतिक असत्य है, यह निरर्थक है।

1 “Probably it does little more than conform the decision already made by the Communist party through Polit Bureau. Certainly it is hardly the supreme executive authority in more than a formal sense, the Polit Bureau would leave out no rooms for such a job”

सोवियत मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की दो विशेषताएँ और हैं जा पाश्चात्य प्रणाली से इसे भिन्न बनाती है। मन्त्रिगण, यहाँ तक कि अध्यक्ष भी व्यक्तिगत रूप से दन-प्रेजिडियम के निर्देशानुसार नियुक्त तथा पदच्युत किये जाते हैं। अतः, मन्त्रिया का उत्तरदायित्व केवल व्यक्तिगत है। तात्पर्य यह है कि सोवियत शासन व्यवस्था में मन्त्रियों का उत्तरदायित्व सामूहिक (collective) नहीं होता। इसके अतिरिक्त पश्चिमी संसदीय दशों के सदृश मन्त्रि-परिषद् के सर्वोच्च सोवियत का भंग करने का कोई अधिकार नहीं है।

(२) भारत या ब्रिटन में राज्य का एक नाममात्र का प्रधान होता है जिसे राष्ट्रपति या सम्राट कहते हैं। शासन का समस्त कार्य इसी के नाम पर किये जाते हैं। लेकिन दश का वास्तविक शासन मन्त्रिमण्डल होता है। सोवियत शासन-व्यवस्था में ऐसी बात नहीं है।

(३) पाश्चात्य देशों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण राज्याध्यक्ष द्वारा होता है। लेकिन सोवियत संघ में यह अधिकार संसद् का प्राप्त है। संसद् का यह अधिकार औपचारिक है और वास्तविक शक्ति दल के प्रेजिडियम के हाथों में है।

(४) सोवियत संघ में मन्त्रि-परिषद् व अध्यक्ष को व अधिकार प्राप्त नहीं जा पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में प्रधान मन्त्री के होते हैं। उस जो कुछ गौरव प्राप्त होता है, वह साम्यवादी दल के शीर्ष नेता होने के कारण है।

(५) सोवियत मन्त्रि-परिषद् की एक अन्य विशेषता है जो किसी दल में नहीं पायी जाती। यह दो प्रकार के मन्त्रालयों की व्यवस्था है—अखिल संघीय और संघ गणराज्यिक मन्त्रालय।

(६) सोवियत संघ एकदलीय राज्य है। अतः वहाँ के संसद् में विरोधी दल नहीं होता। मन्त्रि-परिषद् के संगठन तथा कार्य पर इसके विभिन्न प्रभाव पड़ते हैं। इसके विपरीत पाश्चात्य दशों के मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की यह दन है।

सारांश

सोवियत सरकार तथा सोवियत संघ को राज्य-सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अंग मन्त्रिपरिषद् है।

संगठन—सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में मन्त्रिपरिषद् का निर्वाचन करती है, पहले प्रधानमन्त्री को, तथा उसकी राय पर अन्य मन्त्रियों को। उनकी पदच्युति का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को है। वास्तविकता यह है कि यह शक्ति दल के प्रेजिडियम के हाथों में है।

मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल सामान्यतः ४ वर्ष है, पर यह सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है।

मन्त्रिपरिषद् की बैठक सप्ताह में कई बार होती है। कुछ अन्य अधिकारी भी आम-त्रण पर बैठक में भाग लेते हैं।

मन्त्रिपरिषद् के निम्नलिखित सदस्य होते हैं—(१) अध्यक्ष, (२) प्रथम उपाध्यक्ष, (३) अन्य उपाध्यक्ष (४) सोवियत संघ के मन्त्रिगण, तथा (५) मन्त्रिपरिषद् की विभिन्न समितियों के अध्यक्ष।

मन्त्रिपरिषद् का एक 'आन्तरिक मन्त्रिमण्डल' (Inner Cabinet) भी होता है।

मन्त्रपरिषद् का एक अध्यक्ष होता है जिस प्रधानमन्त्री कहा जा सकता है। वह पारचात्य ससदात्मक देशों के प्रधानमन्त्रियों की भांति बहुत महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली होता है। साम्यवादी दल का एक शीर्ष नेता होने के कारण वह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाता है।

सोवियत मन्त्रपरिषद् के मन्त्रालयों को दो वर्गों में विभाजित किया जाता है— अखिल उद्योग मन्त्रालय तथा सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय।

मन्त्रपरिषद् के सहयोगी अंग के रूप में अनेकों समितियों, परिषदों तथा आयोगों का संगठन किया गया है।

अधिकार तथा कृत्य—सोवियत मन्त्रपरिषद् का अधिकार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। शासन के विभिन्न क्षेत्रों को वह नियंत्रित तथा नियमित करती है। उसे व्यापक प्रशासकीय अधिकार, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध सम्बन्धी तथा विधायकी शक्तियाँ प्राप्त हैं। लेकिन अपनी शक्तियों का प्रयोग वह साम्यवादी दल के प्रे जिडियम के निर्देशानुसार करती है।

मन्त्रपरिषद् की विशेषताएँ—(१) पारचात्य देशों में मात्रमण्डलीय उत्तरदायित्व एक वास्तविक सत्य है, जबकि सोवियत रूस में यह राजनीतिक अग्रान्ति है। वहाँ मन्त्रियों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत है तथा सर्वोच्च सोवियत को इसे भंग करने का अधिकार नहीं है। (२) सोवियत रूस में नाम मात्र का राज्य का प्रधान नहीं होता है। (३) मन्त्रपरिषद् के निर्माण का अधिकार ससद् को प्राप्त है। (४) प्रधानमन्त्री के अधिकार उसका दल का शीर्ष नेता होने के कारण होता है। (५) दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं—अखिल उद्योग तथा सघ गणराज्यिक। (६) विरोधी दल के अभाव में मन्त्र परिषद् को कार्य विधि परिषदी देशों से बहुत भिन्न हो जाती है।

प्रश्न

- 1 Explain the composition, powers and functions of the council of ministers under the Soviet Constitution
(Punjab U '55, Bhag U '63 A)
(सोवियत सविधान मन्त्रपरिषद् के संगठन, शक्तियाँ तथा कार्यों की व्याख्या कीजिए।)
- 2 Discuss the powers and position of the Chairman of the council of ministers of the U S S R
(सोवियत सभ की मन्त्रपरिषद् के अध्यक्ष की शक्ति तथा स्थिति का वर्णन कीजिए।)
- 3 Discuss the peculiarities of the Soviet cabinet system,
(B U '55 A, '59 S, P U '58 A)
(सोवियत मन्त्रमण्डलीय विसिष्टताओं को बतलाइए।)
- 4 To what extent does the Soviet union possess a responsible parliamentary type of Government? Compare and contrast it with that in Britain
(सोवियत सभ में वहाँ तक एक उत्तरदायी ससदात्मक सरकार है? ब्रिटिश व्यवस्था के साथ इसकी तुलना कीजिए।)
- 5 Is there a cabinet system in the U S S R? If so, what are its peculiarities?
(R U 1961 A)
(क्या सोवियत रूस में मन्त्रमण्डलात्मक पद्धति है? अगर है, तो उसकी वीन ज्ञान की विचित्रताएँ हैं?)

- 6 "It can be, the efore said that the Soviet Government has the external forms for trappings of the Cabinet system but not its reality or subsistence, it exists more in name than in reality " Explain
 ("सोवियत शासन-व्यवस्था मे ससदीय प्रणाली ना सिफ बाहरी तडक-भडक है, इसकी वास्तविकता नहीं । यह केवल नाम म ही ससदीय है, वास्तव मे नहीं ।" विवेचना करें ।)
- 7 Compare and contrast the cabinet in the U S A with Council of Ministers in the U S S R (R U 1961 S)
 (अमेरिका और सोवियत मन्त्रिपरिषद्दो का तुलनात्मक अध्ययन करें ।)
- 8 Discuss the relation between the Executive and Legislature in the U S S R and show how far they are modelled on the Cabinet system (Agra U 1952)
 (सोवियत रूस मे कायपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्ध का विवेचन कीजिए और बताइये कि कहीं तक वे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति पर आधारित हैं ।)
-

"The Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the proletariat in the cause of the strengthening socialist construction and defend the conquest of the proletariat over the bourgeois"

—Rychkov

१०

सोवियत न्यायपालिका (The Soviet Judiciary)

- १ न्याय-सम्बन्धी साम्यवादी मान्यता ।
- २ न्यायिक संगठन — जन न्यायालय, स्वायत्त-गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो तथा क्षेत्रो के न्यायालय, सघ गण राज्य के सर्वोच्च न्यायालय ।
- ३ सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय- संगठन, अधिकार, स्थिति ।
- ४ सोवियत सघ का महान्यायवादी — विनियम न्यायालय ।
- ५ सोवियत न्याय-प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ — उद्देश्य, राजनीतिक प्रवृत्ति, निर्वाचित न्यायालय, जन निर्धारको की व्यवस्था, प्रत्यावृत्तन की व्यवस्था, वाय विधि की सरलता, न्यायाधीशों की योग्यता, वकील, मण्डल, देग में न्यायिक एकरूपता, न्याय-पालिका की सर्वोच्चता ।
- ६ सोवियत न्याय प्रणाली की समीक्षा ।

१ न्याय-सम्बन्धी साम्यवादी मान्यता

(The Communist Concept of Justice)

परम्परागत न्याय सम्बन्धी सिद्धांत यह है कि विधि (law) निरपेक्ष है। राज्य के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे में उसका कोई सम्बन्ध नहीं है। बिना किसी भेद-भाव के यह समाज में सामूहिक तथा व्यक्तिगत हितों की रक्षा करती है। लेकिन साम्यवादी विधि मान्यता

इसमें भिन्न है। इसके अनुसार विधि राज्य की इच्छा का प्रतीक है। वह राज्य के हाथ में एक साधन है जिसके द्वारा एक निश्चित आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक ढाँचे की रक्षा की जाती है। अतः साम्यवादियों के अनुसार विधि शासक-वर्ग की इच्छा की अभिव्यक्ति तथा उसका संरक्षण है। इसीलिए साम्यवादी कहते हैं कि पूँजीवादी व्यवस्था में विधि बुजुर्ग आ-वर्ग की इच्छा का प्रतीक है। वह पूँजीपति शासक-वर्ग के हाथों में एक उपकरण है जिसका उपयोग वह अपनी रक्षा के लिए करता है। पूँजीवादी देशों में विधि की निष्पक्षता एक ढकोमला-मात्र है। इसी प्रकार समाजवादी राज्य में विधि का यह कर्तव्य होना चाहिए कि वह सवहारा वर्ग के हितों की रक्षा करे तथा समाजवाद के निर्माण में सहायक हो। निष्पक्ष सोवियत विधि का उद्देश्य पूँजीवाद का नाश करना तथा सवहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना करना है।

न्यायालय विधियों को लागू करने का उपकरण है, जो उद्देश्य विधियाँ का हाता है, वही 'यायालयों का। अतः सोवियत संघ में 'यायपालिका का राज्या के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए एक सहायक अंग माना गया है। जैसा कि विशिस्की ने कहा है, "यायालय किसी भी काल में शासक वर्ग का प्रमुख रक्षक है।" ¹ चूँकि सोवियत संघ में सवहारा वर्ग का राज्य है, इसीलिए वहाँ यायपालिका के दो मुख्य उद्देश्य हैं—भूतपूर्व प्रभुमत्ता सम्पत्तियों का दमन करना और राज्य में साम्यवाद की स्थापना तथा उसको सुदृढ़ बनाने में सहायता करना। एक याय मंत्री रिचकोव ने कहा है कि 'बुजुर्ग आ-वर्ग पर सवहारा वर्ग की भूतपूर्व विजय की रक्षा करना तथा समाजवादी निर्माण को सुदृढ़ करने के काम में सोवियत 'यायपालिका श्रमिक वर्ग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्त्वपूर्ण अस्त्र है।" ² सोवियत न्यायालयों के कर्तव्य पर प्रकाश डालते हुए ईवानोव (Ivanov) लिखता है कि "अपने प्रत्येक कार्य द्वारा न्यायालय सोवियत संघ के नागरिकों को मातृभूमि तथा समाजवाद के प्रति आस्था एवं निष्ठा रखने, सोवियत कानूनों का पूर्णरूप से पालन करने, समाजवादी सम्पत्ति की देख-रेख करने, श्रमिकों को अनुशासनयुक्त करने, अपने नागरिक तथा राजकीय कर्तव्यों को पूरा करने तथा समाजवादी आचार-व्यवहार के नियमों का आदर करने की शिक्षा देता है।" इस प्रकार सोवियत 'यायपालिका संरक्षण महत्त्व भी है।

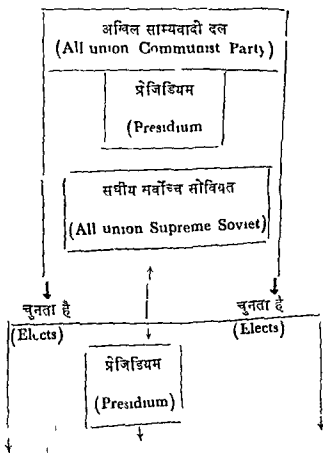
1 "Judiciary plays a tremendous role as a fighting organ for the guarding of the class which is dominant in the given stage" —Vyshtinsky

2 "The Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the proletariat in the cause of strengthening socialist construction and defend the conquest of the proletariat over the bourgeois" —Rychkov

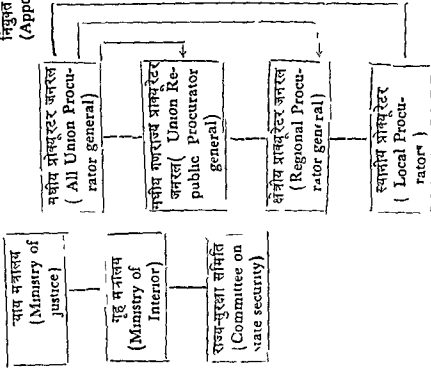
3 "In the U S S R Justice is administered by the Supreme Court of the U S S R the Supreme Courts of the Union Republic, the Courts of the Territories, Regions, Autonomous, Republics, Autonomous and Areas the Special Courts of the U S S R established by decision of the Supreme Soviet of the U S S R and the people's Courts "

वह नागरिकों को समाजवाद की शिक्षा देता है। यहाँ यह भी याद रखना चाहिए की सोवियत संघ में व्यवहारतः साम्यवादी दल का शासन है, इसलिए सोवियत न्यायालय दल का दास है, वे उसकी रक्षा तथा उसकी नीतियों का लागू करने के साधन हैं। थोड़े में, सोवियत संघ में न्याय पालिका राज्य का एक स्वतंत्र अंग न होकर दल के अधीन तथा सरकार का एक सहायक अंग है। अमेरिका के समान वह शासन का सर्वोपरि अंग नहीं है। निष्पत्तः सोवियत संघ में न्याय की धारणा वैधानिक न होकर राजनैतिक है।

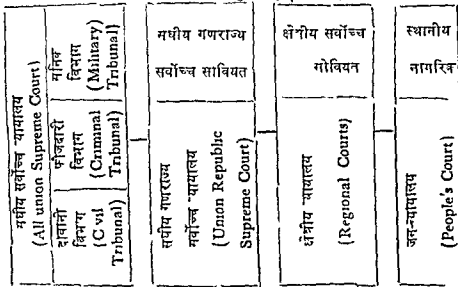
सोवियत न्याय व्यवस्था का संगठन (Organization of the Soviet Court System)



नियुक्त करता है (Appoints)



चुना है (Elected)



(२) न्यायिक संगठन (System of Courts)

संविधान में सोवियत मध्य, मध्य गणराज्य तथा प्रशासकीय इकाइया में यायपालिका संगठन की रूपरेखा निर्धारित कर दी गयी है। सोवियत यायपालिका के संगठन में सर्वोच्च स्थान सोवियत मध्य के सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) का और सबसे निम्न जन-न्यायालय

(People's Courts) का है। उन दोनों के मध्य में मध गणराज्या तथा स्वायत्त गणराज्या के सर्वोच्च न्यायालय, और प्रदेश (Territories), क्षेत्र (Regions) तथा स्वायत्त-क्षेत्रों के न्यायालय स्थित हैं। इनके अतिरिक्त सर्वोच्च मोवियन द्वारा कुछ विनिष्ट न्यायालयों (Special Courts) की भी स्थापना की गयी है। यहाँ हम एक एक कर मधी न्यायालयों के संक्षिप्त विवरण देंगे।

मानियत हम में जो न्यायालय (People's Courts) सबसे निम्न कोटि के न्यायालय हैं। एक जन-न्यायालय में एक न्यायाधीश और दो लोक अभिनिर्धारित (People's Assessors) होते हैं। इनका निर्वाचन ३ वर्ष के लिए प्रत्यक्ष रूप में जनता द्वारा होता है।

जन-न्यायालय उस भू भाग में १८ वर्ष से अधिक उम्रवाले सभी व्यक्ति मतदाता होते हैं। निर्वाचन गुप्त मतदान (secret ballot) द्वारा होता है। न्यायाधीश तथा लोक-अभिनिर्धारकों के प्रत्यावर्तन (Recall) या वापस बुलाने की भी व्यवस्था है। न्यायाधीश इन न्यायालयों में अध्यक्ष होता है। जो न्यायाधीश पूरी तरह से प्राथमिक सुनवाई के न्यायालय हैं और दीवानी, फौजदारी दोनों प्रकार का निवृत्त करते हैं। अधिकतर मामलों का फैसला इन्हीं न्यायालयों के द्वारा होता है। किन्तु, इन न्यायालयों के समक्ष केवल छोटे विवाद ही आते हैं। बड़े अभियोगों के सम्बन्ध में प्राथमिक सुनवाई के लिए सर्वोच्च न्यायालय या बड़े न्यायालयों ही शरण ली जाती है।

जन न्यायालयों के ऊपर स्वायत्त गणराज्या (Autonomous Republic), स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions), प्रांतों (Territories) तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) में न्यायालय संगठित किये गये हैं। स्वायत्त-गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय होता है जिसके न्यायाधीशों का निर्वाचन गणराज्य को सर्वोच्च सचिवित द्वारा ५ वर्षों के लिए होता है। स्वायत्त प्रदेशों, प्रांतों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों के स्वायत्त प्रदेशों तथा न्यायालयों का निर्वाचन उस भौगोलिक इकाई के श्रमिकों के प्रतिक्षेपों के न्यायालय निधियों की सचिवित (Soviet of Working People's Deputies) द्वारा किया जाता है। इन न्यायालयों में अभिनिर्धारकों (Assessors) की भी व्यवस्था है। न्यायाधीश तथा अभिनिर्धारकों को वापस बुलाने (recall) की व्यवस्था की गयी है। स्वायत्त गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय में दीवानी तथा फौजदारी अधिकार-क्षेत्र का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। गणराज्यों के निम्न कोटि के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध की गयी अपील की वह सुनवाई करता है। प्रांतीय, प्रादेशिक तथा क्षेत्रीय न्यायालय भी दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों का निर्णय करते हैं। इनके अधिकार प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के हैं। फौजदारी मामलों में केवल महापराध तथा दीवानी मामलों में राज्य तथा राजकीय संस्थाओं उद्योगों एवं संगठनों के बीच उत्पन्न मुकदमों प्रारम्भिक रूप में इन्होंने सामने आते हैं। यह जन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करता है।

उपरोक्त न्यायालयों के ऊपर मध गणराज्य (Union Republic) का सर्वोच्च न्यायालय होता है। इनका निर्वाचन सब गणराज्यों को सर्वोच्च सचिवित करती है। यह गणराज्य में स्थित सर्व-न्यायालय के कृत्यों का निरीक्षण करता है तथा उसके निर्णयों में मध गणराज्य के संघटन भी कर सकता है। इस न्यायालय का एक अध्यक्ष, सर्वोच्च न्यायालय कई उपाध्यक्ष सदस्य तथा अभिनिर्धारक होते हैं। इनका निर्वाचन ५ वर्षों के लिए होता है। दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मामलों में इनकी प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं।

(३) सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court of the U S S R) ।

सोवियत संघ के न्यायालयों के शीप पर संघ का सर्वोच्च न्यायालय है। स्विस सघीय न्यायालय की भांति इसने न्यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इनका कार्यकाल ५ वर्ष है जबकि स्विस सघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का ६ वर्ष। लेकिन भारत में ६५ वर्ष की आयु तक तथा अमेरिका में 'सद्बचन-काल' (Good behaviour) तक न्यायाधीश रह सकते हैं। इन देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है, निर्वाचन नहीं होता। सोवियत संघ में न्यायाधीशों के लिए कोई वारंती योग्यता अनिवार्य नहीं है, लेकिन व्यवहार में विधिवत् तथा साम्यवादी विचारक ही न्यायाधीश होते हैं। ५ वर्ष की अवधि में अदर सोवियत न्यायाधीश पदच्युत किये जा सकते हैं जबकि सर्वोच्च सोवियत की सहमति से महा-न्यायवादी (Procurator General) ने फौजदारी कारवाई कर रखी हो। अमेरिका में महा-भियोग द्वारा तथा भारत में समझौते प्राथम्य पर राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशों को पदच्युत किया जा सकता है।

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या सविधान द्वारा निर्धारित नहीं की गयी है। अतः संख्या परिवर्तनीय है। वर्तमान काल में इसमें एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Vice chairman), ६८ न्यायाधीश, २१ महा-न्याय न्यायाधीश तथा अनेक जन-निर्धारक (People's Assessors) हैं। विश्व के अन्य देशों में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या इतनी अधिक नहीं है।

कार्य संचालन के लिए सर्वोच्च न्यायालय में ५ विभाजन या मंडल (Divisions or Collegiums) किये गये हैं — (१) फौजदारी, (२) दीवानी, (३) सैनिक (४) रेल-यातायात सम्बन्धी, तथा (५) जन-यातायात सम्बन्धी। प्रत्येक विभाजन के अधिकार प्रारम्भिक तथा अपीलार्थ दाता हैं। प्रारम्भिक मामलों में न्यायाधीश तथा २ जन न्यायाधीश और अपीलार्थ मामलों में ३ न्यायाधीश बैठते हैं।

अध्यक्ष रिती भी मुकदमों में विगी भी मंडल की अध्यक्षता कर सकते हैं। वह किसी मंडल या संघ गणराज्य में किसी न्यायालय के विचाराधीन किसी मुकदमे का सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा में समस्त निष्पत्ति रख सकता है। न्यायालय की बैठक दो महीने में एक बार अवकाश होती है जिसमें कार्य विधि के बारे में आदेश जारी किये जाते हैं।

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुमुखी हैं। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में इसमें अधिकार प्रारम्भिक (Original) और पुनर्निर्धारक (Appellate) दोनों प्रकार के हैं। विधि द्वारा परिभाषित कर प्रारम्भिक अधिकार को सीमित कर दिया गया है। इसमें प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र में दीवानी तथा फौजदारी के केवल बहुत गम्भीर तथा महत्त्वपूर्ण मामलों आते हैं, जैसे—पानि विरोध काय या समाजवादी सम्पत्ति को क्षति पहुँचाना। पुनर्निर्धारक अधिकार-क्षेत्र में अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय निम्न कोर्टों के न्यायालयों के निष्पत्ति के विरुद्ध अपील सुनता है। किसी भी न्यायालय के निष्पत्ति पर सर्वोच्च न्यायालय अपनी इच्छा से भी पुनर्निर्धार कर सकता है। मुख्य न्यायाधीश और महा-न्यायवादी (Procurator General) अपने मत से किसी निम्नस्तरिय न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत मामलों को सर्वोच्च न्यायालय के विचाराय उठा सकता है। सर्वोच्च

न्यायालय त्रिशिष्ट न्यायालय (Special Courts) तथा अपने क्रिमी सडल (Collegium) व निणयो के विरुद्ध अपील पर भी पुनर्विचार करता है।

इन अधिचारा के अनिरीकृत सोवियत सर्वोच्च न्यायालय सभ गणराज्यो के पारस्परिक अंतर्ग्रहो (Conflicts) मे सम्बन्धित मुकदमा का निणय करता है। उच्च श्रेणी के मरकारी क्रमकारी तथा सैनिक जाँकारी भी इसो अधिचार क्षेत्र मे आते हैं। अन्त म, न्याय प्रणाली के शिखर पर स्थित हो के कारण सोवियत सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सभ गणराज्यो की सम्पूर्ण न्याय व्यवस्था की देख रय तथा निरीक्षण करता है।

यद्यपि सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक, पुनर्विचारक तथा निरीक्षण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं, लेकिन भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयो की तुलना मे उनकी स्थिति नगण्य है। उमे वह सर्वैधानिक स्थिति प्राप्त नहीं है जो भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयो को प्राप्त है। भारत तथा अमेरिका मे न्यायालयो को स्वतंत्र तथा निष्पक्ष बनाया गया है। वे

संविधान के संरक्षक तथा नागरिको के मूल अधिकारो के रक्षक हैं। इन कृतव्यो के निर्वाह के लिए उन्हें न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial review) का अधिकार दिया गया है। लेकिन सोवियत सभ मे न्यायालयो को स्वतंत्र स्थिति प्राप्त नहीं है, वे शासन के सहायक तथा अधीनस्थ अङ्ग हैं। अत्र सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय को स्वयं मधीय न्यायालय की भाँति, न्यायिक पुनर्विलापन व जाँकारी नहीं दीशा गया है। यह सर्वोच्च सोवियत की विधियो, प्रेजिडियम को आज्ञास्वीकृतियो या मन्त्रिपरिषद के आदेशो तथा निणयो की सर्वैधानिकता का परीक्षण कर उन्हें अवैध या वैध घोषित नहीं कर सकता है। इसका सिर्फ एक उद्देश्य है, समाजवाद का मुद्द बचाना अर्थात् व्यवहारतः दल की नीतियो को लागू करने मे सहायता पहुँचाना। टाउम्टर न कहा भी है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने निणयो द्वारा केवल दल स्वीकृत मन्त्रिपरिषद के निणयो को वैधानिक मानना देता है। पोलिसको भी इस विचार से सहमत है—“न्यायाधीशो की स्वतंत्रता उन्हें राजनीतिक आदेशो तथा निर्देशो का पालन करने मे मुक्त नही कर देती।”¹ निष्पक्ष सोवियत सर्वोच्च न्यायालय का महत्त्व राजनीतिक है, वैधानिक नहीं। यह शासन के हाथ मे एक साधन (Means) है, स्वतंत्र तथा निष्पक्ष निकाय नहीं।

(४) सोवियत सभ का महान्यायवादी (Procurator General of the U S S R)।

सोवियत सभ मे महान्यायवादी का एक बहुत महत्वपूर्ण है। राज्य के इस विशेष अङ्ग (Special organ of state) की स्थापना का उद्देश्य है, देश मे अधिचारियो तथा नागरिको द्वारा शासन के पालन का निरीक्षण करना। सोवियत सभ मे शासन की प्रत्यक्ष इनाई मे सभ और सभ गणराज्य के क्षेत्र क्षेत्रो, जिना और नगरों तक एक एक न्यायवादी की व्यवस्था है। यद्यपि न्यायिक व्यवस्था के शीर्ष पर सोवियत सभ का महान्यायवादी है। उसकी नियुक्ति

1 "It is self evident that the independence of the judges does not release them from the duty to obey political directives, which, course, can not go against the Soviet law that expresses the will of the people, the law given directed by the dictatorship of the proletariat"

७ वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा हाती है। निम्न स्तर के यायवादियों की नियुक्ति ५ वर्षों के लिए महा-यायवादी करता है।

सोवियत सभ — महा-यायवादी या अधिकार-क्षेत्र व्यापक तथा विस्तृत है। भारत तथा अमेरिका में भी एडवोकेट-जनरल की व्यवस्था है, लेकिन इनके अधिकार उतने व्यापक नहीं हैं। सोवियत सभियान की द्वारा १९३३ में कहा गया है कि 'सोवियत सभ के महा-यायवादी को यह अधिकार होगा कि वह इस बात का निरीक्षण करे कि सोवियत सभ के मंत्रालय तथा उनके अधीनस्थ गस्थाएँ सोवियत सभ के पदाधिकारी तथा नागरिक बान का ठीक प्रकार पूर्ण रूप से पालन कर रहे हैं या नहीं।' उसे किसी भी राजकीय अद्वैत अथवा बमचारी के अवैध (Unlawful) निणय के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। वह फौजदारी मामला, उनसे सम्बन्धित परिस्थितियों तथा सस्याभो की अधिकार सीमा पर नियंत्रण रखता है। वह राज्य की ओर से फौजदारी मामलों में बकानत करता है। वह न्यायालयों के निणयों की वैधानिकता का परीक्षण कर उनके विरुद्ध अपील कर सकता है। वह यह भी देख सकता है कि न्यायालयों के निणय ठीक प्रकार से लागू किये जा रहे हैं या नहीं। इस प्रकार सोवियत सभ के महा-यायवादी के कार्य का संरक्षक, (Guardian of legality) कहा जाता है।

विशेष न्यायालय (Special Courts) — सर्वोच्च सोवियत का विशेष न्यायालय नियुक्त करने का अधिकार है। वृत्तमान काल में तीन प्रकार के विशेष न्यायालय हैं—सैनिक न्यायाधिकरण (Military tribunals), रेलवे न्यायाधिकरण (Line courts for the Railway) और जल यातायात न्यायाधिकार (Waterways tribunal)। इनकी नियुक्ति ५ वर्षों के लिए हाती है। ये सर्वोच्च न्यायालय के अधीन कार्य करते हैं।

५. सोवियत न्याय-प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ

(Important Features of the Soviet Judiciary)

सोवियत न्याय प्रणाली की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जो प्रजातांत्रिक देशों में नहीं पायी जाती हैं।

(१) उद्देश्य (purpose) — सोवियत सभ में न्यायपालिका का उद्देश्य सवहारान्तरिक की रक्षा तथा समाजवाद की दृढ़ स्थापना है, लेकिन पश्चिमी देशों में न्यायपालिका की स्थापना किसी विशेष बग या शासन व्यवस्था की रक्षा के लिए नहीं की जाती है।

(२) राजनैतिक प्रकृति (Political Character) — सोवियत न्यायपालिका की प्रकृति राजनैतिक है, नैतिक नहीं। विधि जा भी हो वह सदा इस राजनीतिक दृष्टिकोण को ध्यान में रखती है कि पूँजीवाद का नाश हो तथा दल की नीति का क्रियाविस्त किया जाय। पश्चात्त्य देशों में न्यायालय किसी दल या शासन से प्रभावित नहीं होते हैं।

(३) निर्वाचित (Elected) न्यायालय — सोवियत न्यायपालिका को अधिक-से अधिक प्रजातांत्रिक बनाने का प्रयत्न किया गया है। इसी उद्देश्य से सभी न्यायालयों को जनता या उसके प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचन हाता है। निर्वाचन-मद्धति का समयन करते हुए रिचकोव ने बताया था कि "न्यायालयों के निर्वाचन से हमारे न्यायिक अंगों को अपरिमित शक्ति प्राप्त होगी और मजदूर वर्ग के हाथ में सोवियत न्यायपालिका अधिक शक्तिशाली शस्त्र होगी। सरकार तथा स्टालिन के निकटतम माधियों द्वारा सोवियत न्यायपालिका

को दैनिक सहायता करना और उसकी ओर ध्यान देना इसके लिए गारंटी है।¹ सावियत सभ की निर्वाचन याचपालिका ने वसूरीत पश्चिमी देशों में, स्वतंत्रता तथा निष्पक्षता के दृष्टि-बोध के, 'यायाधीशों को निर्दिष्ट उम्र या जीवनकाल के लिए नियुक्त किया जाता है।

(४) जन-निर्धारकों (People's Assemblies) की व्यवस्था — सावियत न्यायालय को प्रजातांत्रिक बनाने के लिए दूसरी व्यवस्था जन निर्धारकों की है। जन निर्धारक न्यायाधीशों को मुद्दमा की मुनवाई में सहयोग देते हैं। जन निर्धारक भी जनता या उनके प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित होते हैं।

(५) प्रत्यावर्तन (Recall) की व्यवस्था — यायाधीशों का वापस बुलाने की व्यवस्था तीसरा प्रजातांत्रिक तत्व है। वही निर्वाचक मंडल, जिन्होंने यायाधीशों को निर्वाचित किया है, उनके प्रत्यावर्तन की मांग कर सकता है। यायाधीशों तथा जन निर्धारकों के विरुद्ध महायाचवादी प्रेजिडियम की अनुमति से फौजदारी अभियोग मन्वही कायवाही कर सकता है।

(६) कार्य-विधि की सरलता — सावियत न्यायालय की कार्य-विधि बहुत सरल होती है। वह अपना कार्य ऐसे रूप में करते हैं। केवल कुछ विशेष प्रकार के मुद्दमों में ही न्यायालय की कार्यवाही गुप्त रूप में होती है। न्यायाधीशों का कार्य में निष्पक्ष रूप से भाग लेते हैं। अपराधों को अपने बचाव के लिए हर प्रयत्न करने का अधिकार है। उन्हें डराया या धमकाया नहीं जाता। केवल गम्भीर राजनीतिक अपराधों में गोपनीय एवं शून्य कार्यवाही का अपनाया जाता है। न्यायालय में किसी अभियुक्त के लिए दुभाषियों की व्यवस्था कर दी जाती है।

(७) न्यायाधीशों की योग्यता (Qualifications) — स्टालिन संविधान यायाधीशों की योग्यता के बारे में मीन है। यह आवश्यक नहीं कि कोई विधिवेत्ता (Jurist) ही यायाधीश हो। प्रायः वे व्यक्ति ही यायाधीश निर्वाचित होते हैं जो साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं अथवा साम्यवाद के प्रबल समर्थक होते हैं। कालिनिन ने कहा है कि "यायाधीशों को एक साधारण ज्ञान का मासवादो नहीं, बल्कि एक अच्छा मासवादो, तांत्रिक अनुभवी एवं व्यावहारिक कार्यकर्ता, सम्य तथा सुशिक्षित होना चाहिए।"²

(८) वकील मंडल (Collegium of Lawyers) — सावियत सभ में कानूनी व्यवसाय (Legal Profession) राज्य द्वारा नियंत्रित है। प्रत्येक न्यायालय के लिए वकीलों का एक मंडल

1 'The election of courts would immeasurably strengthen our judicial organs, would make the Soviet Judiciary an even mightier instrument in the hands of the working class. The daily aid and attention paid to the Soviet Judiciary by our government and by the nearest colleagues of the Great Stalin is a guarantee for that.' — Rychkov

2 "If a Judge is a good Marxist, a dialectician and experienced practical worker, a cultured literate person, then it can be firmly said that 99% of his verdicts and decisions would have positive political significance would constitute one of the best forms of propaganda of Soviet Laws, propaganda as of the party's directives. If the Judge is a poor Marxist who does not know the party decisions, is unable to fight strongly enough for the party decisions and lets himself be led by local organizations, he is no good." — Kalinin

(Collegium of Lawycrs) हाता है जिसमें बानूनी व्यवसाय करों की योग्यतावाले सभी व्यक्ति मदस्य होते हैं। इसी वकील मंडल में से कोई किसी मुकदमे के लिए वकील नियुक्त करा जाता है। किसी वकील को जो पारिश्रमिक (fee) मिलता है, वह उसका व्यक्तिगत पारिश्रमिक न होकर समस्त वकील मंडल का पारिश्रमिक होता है और महीने के अंत में वाय और कुशलता के आधार पर वह पारिश्रमिक सभी वकीलों में बांट दिया जाता है। लास्की के अनुसार, इस व्यवस्था में वकीलों में बतव्य-पालन तथा उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

(९) देश में न्यायिक एकरूपता (Uniformity) समस्त देश में दीवानी तथा फौजदारी विधियाँ, न्यायिक प्रक्रिया तथा न्यायिक सगठन के सम्बन्ध में एकरूपता पायी जाती है। इसका कारण यह है कि स्वयं सविधान में देश के समस्त न्यायानुयाय के सगठन की रूप रेखा निर्धारित कर दी गयी है। कुछ युरोपीय देशों की भाँति सरकारी कमचारियों के लिए पृथक् प्रशासकीय न्यायालयों (Administrative courts) की व्यवस्था नहीं की गयी है।

(१०) न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of Judiciary) का अभाव — सावियत सघ में समदोय सर्वोच्चता के सिद्धांत को अपनाया गया है। न्यायपालिका को शासन का अधीनस्थ अंग बनाया गया है। अतः, भारत तथा अमेरिका के सदृश सावियत न्यायालयों को सविधान की व्याख्या करने, विधियाँ के निर्वाचन करने तथा उन्हें अवैध घोषित करके अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। यह अधिकार प्रेजिडियम को सुपुद किया गया है। लुसुविनर ने कहा है कि सभित को वेदित करने के विचार से यह अधिकार प्रेजिडियम का दिया गया है।

६ सोवियत न्याय-प्रणाली की समीक्षा (Criticism of the Soviet Judicial System)

सोवियत न्याय-प्रणाली की वाय विधि तथा सगठन के बारे में अनेक आलोचनाएँ की गयी हैं—

(१) यह कहा जाता है कि सोवियत न्यायालयों में आवश्यक बानूनी योग्यता व न्यायाधीश नहीं होते। लेकिन प्रो० लास्की ने सावियत न्यायाधीशों के उत्साह, योग्यता, सामान्य ज्ञान तथा व्यावहारिक चतुराई की प्रशंसा की है।

(२) दूसरी आलोचना यह की जाती है कि अधिकांश न्यायाधीश साम्यवादी दल के सदस्य या साम्यवादी विचारधारा के समर्थक होते हैं। यह स्वाभाविक भी है क्योंकि न्यायपालिका को साम्यवाद की स्थापना के हेतु एक साधन (Means) माना गया है।

(३) सोवियत सघ में न्यायालयों के नियम निष्पक्ष कानून पर आधारित न होकर क्रांतिकारी साधकता (Revolutionary expediency) पर आधारित होते हैं।

(४) सोवियत न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता काल्पनिक है। पदच्युति तथा प्रत्यावर्तन का भय, निर्वाचन की व्यवस्था नए का हस्तक्षेप आदि स्थितियों के अन्तर्गत न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की कल्पना हास्यजनक है।

(५) उच्च न्यायालयों को वकीलों के भाषण रोकने का अधिकार प्राप्त है। इसकी आलोचना की गयी है लेकिन सोवियत वकीलों के अनुसार उस पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाया गया है।

(६) सोवियत न्याय व्यवस्था में केन्द्रीकरण की आलोचना की गयी है। साम्यवादी सघ ने एक उच्च आधिपत्य, मर्यादावादी के न्यायालय तथा उच्च न्यायानुयाय द्वारा निम्न न्यायानुयाय के निरीक्षण के कारण केन्द्रीकरण की भाँसा बहुत बढ़ गयी है।

इन जालोचनाओं के बावजूद लास्की ने सोवियत न्याय व्यवस्था की बहुत प्रशंसा की है। यह 'यायानय' के गठन तथा कार्य-विधि से बहुत प्रभावित था। अनेक भारतीय 'यायाधीश' तथा विधिया (Jurists) ने, जिन्होंने सोवियत संघ का दौरा किया है, सोवियत 'याय-व्यवस्था' के अनेक गुणों का बतलाया है। यह ठीक है कि सोवियत न्याय-प्रणाली में अनेक दोष हैं, लेकिन अपने उद्देश्य की पूर्ति जितनी सफलता से उसने की है, उतनी सफलता संशय ही किसी अन्य देश की 'यायपालिका' ने किया होगा।

सारांश

'याय सम्बन्धी साम्यवादी मायता — सोवियत विधि का उद्देश्य पूर्णोच्चादी का नाश करना तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना करना है। न्यायपालिका राज्य का एक स्वतंत्र अंग न होकर दल के अधीन तथा सरकार का एक सहायक अंग है। सोवियत रूस में 'याय' को धारणा वैधानिक न होकर राजनैतिक है।

न्यायिक सगठन — सोवियत न्यायपालिका के सगठन में सर्वोच्च स्थान सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय का और सबसे निम्न जन न्यायालयों का है। इन दोनों के मध्य में संघ गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय और प्रदेशों, क्षेत्रों तथा स्वायत्त क्षेत्रों के न्यायालय स्थित हैं। कुछ विशिष्ट न्यायालयों को भी स्थापना की गयी है। न्यायालयों के शीर्ष पर संघ का सर्वोच्च न्यायालय है। इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन ५ वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। न्यायाधीशों को सध्या सविधान द्वारा निरिचय नहीं है। कार्य-संचालन के लिए सर्वोच्च न्यायालय के पांच विभाजन या मण्डल किये गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुमुखी हैं। दोबानो और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में इसके अधिकार पारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के हैं। भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयों को तुलना में सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति नगण्य है। न्यायालय का महत्त्व राजनीतिक है, वैधानिक नहीं। यह शासन के हाथ में एक साधन है स्वतंत्र तो निष्पक्ष निकाय नहीं।

सोवियत संघ में महान्यायवादी का स्थान महत्त्वपूर्ण है। वह देश में अधिकारों तथा नागरिकों द्वारा कानून के पालन का निरीक्षण करता है। उसकी वैधानिकता का संरक्षक कहा जाता है।

विशेषताएँ — (१) सोवियत संघ में न्यायपालिका का उद्देश्य सर्वहारा क्रांति की रक्षा तथा समाजवाद की ष्ट स्थापना है (२) सोवियत न्यायपालिका की प्रकृति राजनैतिक है, वैधानिक नहीं। (३) न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है। (४) जन निर्धारकों की व्यवस्था है। (५) न्यायाधीशों को वापस बुलाने का अधिकार है। (६) कार्य-विधि सरल है। (७) साम्यवाद ये तमर्षक न्यायाधीश होते हैं। (८) बकाला का एक मंडल होता है। (९) देश में न्यायिक एकलपता है। (१०) सोवियत रूस में न्यायपालिका की सर्वोच्चता का अभाव है।

समीक्षा :— (१) न्यायाधीशों को कोई योग्यता नहीं। (२) साम्यवाद ही न्यायाधीश है। (३) नियम निष्पक्ष कानून पर आधारित नहीं होते। (४) न्यायाधीशों की स्वतंत्रता काल्पनिक है। (५) बकाला के भाषण पर प्रतिबंध है। (६) केन्द्राकरण को प्रवृत्ति है। फिर भी सोवियत न्याय-व्यवस्था पशसनीय तथा सफल है।

प्रश्न

- 1 Discuss the purpose and organization of Soviet Judiciary
(सोवियत न्यायपालिका के उद्देश्य तथा सगठन का उल्लेख कीजिये ।)
- 2 What are the distinguishing features of the Soviet Judicial System ?
(Bhag U '963 S)
(सोवियत न्याय-व्यवस्था के विशेषताया व, विवरण दीजिए ।)

- 3 Examine critically the composition and powers of the Supreme Court in the U S S R How far can it protect individual liberty ?
(B U 1958)
(सावियत सघ की सर्वोच्च सावियत के सगठन तथा शक्तियो की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये । क्या वह व्यक्तिगत अधिकारो की सुरक्षा करता है ?)
- 4 Compare the organization and powers of the Supreme Court of the U S S R with that of the Federal Tribunal of Switzerland and Supreme Court of U S A
(सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के सगठन तथा शक्तियो की तुलना स्विस् मधीय न्यायालय तथा अमेरीकी सर्वोच्च न्यायालय से कीजिये ।)
- 5 Examine the powers and positions of the procurator General of the U S S R
(सोवियत सघ के महा-न्यायवादी की शक्तियो तथा स्थिति की समीक्षा कीजिये ।)
- 6 Discuss the outstanding features of the Supreme Court of the U S S R
(B U 1956 S)
(सोवियत रूस के सर्वोच्च न्यायालय की खास विशेषताएँ क्या है ?)
- 7 Examine the differences in the organisation and powers of the Supreme Court of the U S A and the U S S R
(P U 1964 S, Agra U 1966 A)
(सावियत रूस और अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की सगठन सम्बन्धी विभिन्नताओं का वर्णन करें ।)

अङ्गीभूत इकाइयों का शासन (Administration of Federating Units)

- १ इकाइयों का शासन — मघ गणराज्य, स्वायत्तशासी गणराज्य, स्वायत्तशासी प्रदेश तथा राष्ट्रीय क्षेत्र ।
- २ स्थानीय शासन — प्रान्त, प्रदेश, क्षेत्र, जिला, नगर और गाँव ।

१ इकाइयों का शासन (Administration of Units)

सावियत मघ विभिन्न जातिया एव राष्ट्रीयतावा का देस है । इनकी विशिष्टता तथा स्वायत्तता की रक्षा करने और राष्ट्रीय चेतना का जागृक करने के लिए मघ को निम्नलिखित चार प्रकार की इकाइया म पाँटा गया है —

- | | |
|---|----|
| (क) मघ गणराज्य (Union Republics) | १५ |
| (ख) स्वायत्तशासी गणराज्य (Autonomous Republics) | १७ |
| (ग) स्वायत्तशासी क्षेत्र (Autonomous Regions) | ९ |
| (घ) राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) | १० |

इन इकाइयों का प्रशासनिक ढाँचा कुछ सघीय प्रशासनिक ढाँचे के समान है । यहाँ प्रत्येक को शासन व्यवस्था का बणन अलग अलग किया जायगा ।

मघ गणराज्य मघ की मूलभूत इकाइया है । य मीमित क्षेत्र मे प्रभुसत्ता सम्पन्न है । ये स्वेच्छा से मघ के सदस्य हा सकते है तथा स्वेच्छा से अलग हो सकते ह । सघीय सविधान म मघ गणराज्य क प्रणामकीय ढाँचे की रूप रखा तैयार कर दी गयी है ।

(क) मघ गणराज्य इमी ढाँच क अंतगत प्रत्येक गणराज्य अपन सविधान का निर्माण कर सकता है । जत सभी मघ गणराज्या के प्रशासन म एकरूपता पायी जाती है । इनके प्रशासनिक अंगो म मघ के अनुरूप ही एक सर्वोच्च सोवियत प्रेजिडियम मन्त्रिपरिषद् तथा सर्वोच्च न्यायालय हैं । सर्वोच्च सावियत गणराज्य का सर्वोच्च अंग है । यह गणराज्य की विधायिका सभा है । यह गणराज्य के नागरिकों द्वारा ४ वर्षों के लिए निर्वाचित की जाती है । यह एकसदनीय (Unicameral) है । सघीय सविधान म इसके अधिकारो तथा शक्तियो का उल्लेख मिलता है । गणराज्य के अन्तगत विविधा पारित करता, सविधान अन्तर्हित करता, सीमा तगन स्वायत्त गणराज्यो की भौगोलिक सीमाएँ निर्धारित करता, सविधान

की सपुष्टि करना, अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध तथा अन्य बल को नियमित करना, प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद् आदि का निवाचन करना इसके प्रमुख कार्य हैं। लेकिन, इसके ये अधिकार अल्पकालीन होते हैं, इसलिए मन्त्रावकाश में इसकी शक्तियाँ के प्रयोग के लिए प्रेजिडियम का निर्वाचन होता है। प्रेजिडियम आपत्तियाँ जारी करती है तथा सर्वोच्च सावियत के प्रति उत्तरदायी है। सघ-गणराज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शक्ति एक मन्त्रिपरिषद् में निहित है जिम्मा चुनाव सर्वोच्च सावियत द्वारा होता है। इसमें एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, मन्त्रिगण तथा अनेक आयोगों और समितियों के अध्यक्ष होते हैं। सघ सरकार की तरह यहाँ भी दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं—सघ गणराज्यिक (Union Republican) और गणराज्यिक (Republican)। मन्त्रिपरिषद् आदेश तथा निणय जारी करती है, अवीनरथ इकाइयों की मन्त्रिपरिषद् की आज्ञाओं तथा निणयों को स्वीकृत या रद्द कर सकती है तथा गणराज्य के शासन का निरीक्षण करती है। इस प्रकार राष्ट्रीय सरकार की भाँति गणराज्यों की भी शासन व्यवस्था है।

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य का भी अपना जलज अलग संविधान होता है जो सम्मिलित सघ-गणराज्य की सर्वोच्च सावियत द्वारा स्वीकृत किया जाता है। यह आज (ख) स्वायत्तशासी गणराज्य के प्रतिकूल न हो। इसकी शासन व्यवस्था के मुख्य अंग लगभग सघ गणराज्यों के अंगों के समानांतर हैं—सर्वोच्च सावियत, प्रेजिडियम तथा मन्त्रिपरिषद्। सर्वोच्च सावियत राजकीय सत्ता का सर्वोच्च अंग तथा एकमात्र विधान-निमात्री सभा है। गणराज्य का संविधान अंगीकृत करना, विधियाँ पारित करना, बजट बनाना आदि प्रमुख कार्य हैं। प्रेजिडियम इसकी स्थायी समिति है जो सर्वोच्च सावियत द्वारा निर्वाचित तथा उनके प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रिपरिषद् गणराज्य कार्यकारिणी तथा प्रशासकीय अंग है। यह सर्वोच्च सावियत द्वारा नियुक्त तथा उसके प्रति उत्तरदायी है। इसने प्रमुख कार्य आदेश तथा निणय जारी करना स्थानीय समस्याओं को नियंत्रित करना निम्न इकाइयों के आदेशों तथा निणयों को निश्चिन्त या रद्द करना आदि हैं। इस प्रकार स्वायत्त गणराज्यों की शासन-व्यवस्था भी सघ गणराज्यिक शासन व्यवस्था के समान है।

कुछ अल्पसंख्यक जातियों को स्वायत्तशासी प्रदेशों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों के रूप में संगठित किया गया है। इन निम्नतम कोटि की प्रशासनिक इकाइयों में जनता

(ग) स्वायत्तशासी प्रदेश द्वारा निर्वाचित श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सावियत तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (Soviet of working people's Deputies) होती है। यह कानून बनाती है। यह क्षेत्र की एक कार्यकारिणी समिति का निवाचन करती है जिम्मे एक महापति, कुछ उपमहापति सचिव तथा कुछ सदस्य होते हैं। शासन की इन इकाइयों में प्रेजिडियम की व्यवस्था नहीं है, क्योंकि सावियत की बैठक सात में कम से कम बार बार अवश्य होती है।

२ स्थानीय शासन

(Local Government)

सोवियत शासन प्रणाली के सबसे निम्न धरातल पर स्थानीय शासन की समस्याएँ स्पष्ट हैं—ग्राम प्रयोग, क्षेत्र जिला नगर तथा गाँव। प्रत्येक इकाई में श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सावियत (Soviet of the working People's Deputies) होती है जिम्मा निर्वाचन

नागरिकों द्वारा दो वर्षों के लिए किया जाता है। ये सोवियत शासन की नींव हैं। इनको प्रशासनिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। इसी प्रमुख कार्य सावजनिक शांति एवं व्यवस्था की स्थापना करना, जानूनों को लागू करना, नागरिक-अधिकारों की रक्षा करना तथा अपनी सीमा से अलग-अलग नियंत्रण तथा आदेश जारी करना है। इन सोवियतों की कार्यकारिणी समिति भी है। प्रत्येक कार्यकारिणी सभा में प्रशासकीय विभाग होते हैं, जैसे—वित्त, व्यापार, कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि। स्थायी मस्बाआ या अपना न्यायालय भी होता है। ये कुछ स्थायी समितियाँ का भी नियुक्ति करती हैं, जो शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, निर्माण आदि प्रमुख विषयों में सम्बन्धित रहती हैं। सोवियत संघ में स्थानीय मस्बाआओं को पर्याप्त शक्तियाँ दी गयी हैं, लेकिन उन्हें स्वशासन (Self Government) की सत्ता नहीं मिलती होगी। सोवियत संघ के केन्द्राकरण की मात्रा बहुत ज्यादा है।

सारांश

संघ को चार प्रकार की इकाइयों में बाँटा गया है। इन इकाइयों का प्रशासनिक ढाँचा बहुत कुछ संघीय प्रशासनिक ढाँचा के समान है। सोवियत शासन पणालों के सबसे निम्न परातल पर स्थानीय शासन की स्थापना है—शांत, प्रदेश, क्षेत्र, जिला, नगर तथा गाँव। प्रत्येक इकाई में श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सोवियत होती है जिसका निर्वाचन नागरिकों द्वारा होता है।

प्रश्न

- 1 Describe the administration of the units under the Soviet Union
(सोवियत संघ में इकाइयों के प्रशासन की विवेचना कीजिए।)
- 2 Write a short note on local Government in Soviet Union
(सोवियत संघ में स्थानीय प्रशासन पर एक संक्षिप्त निबंध लिखें।)
- 3 Write an essay on the organisation and powers of the Union Republic
(संघ गणराज्य के संगठन और शक्तियों पर निबंध लिखें।)

The Communist Party "is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organisations of working people, both public and State"

साम्यवादी दल
(The Communist Party)

- *****
- १ साम्यवादी दल का महत्त्व— पथ-प्रदायक एवं शासक, प्राति वा नियन्ता एवं रक्षक, प्रेरक, आदर्श एवं शिक्षक, अग्रणी संगठन, सार्वहारा वग का भाग-दशक, प्रचारक, पेयण-बडी, मूचना वेद्र, चत रीष्ट्रीय वाय, वास्तविक धामक निष्कप ।
 - २ साम्यवादी दल की विशेषताएँ—एकदलीय व्यवस्था, उद्देश्य दलीय सर्वोच्चता, मोनोलिथिक दल, सदस्यना जनताश्रित वेद्रवाद, सामाजिक गठन ।
 - ३ दल का संगठन— प्रारम्भिक दल, उपकरण, उच्चतर दल उपकरण, अखिल सघीय व प्रिंस, वेद्रीय ममिति, सहायक संगठन ।
- *****

१. साम्यवादी दल का महत्त्व
(Role of the Communist Party)

आधुनिक युग में शासन-मन्त्रा के पीछे वास्तविक शक्ति राजनीतिक दल है। वे नामन रूपी गाडी को चलाने के लिए ईंधन (fuel) का काम करते हैं। वे समाज का राजनीतिक तथा आर्थिक पहलुओं पर इस तरह से छा गये हैं कि उन्हें अदृश्य सरकार (Invisible government) कहा जा रहा है। यह स्थिति इन प्रकार की शासन-व्यवस्था में पायी जाती है, जहाँ यह अधिनायकत्व ही या प्रजातन्त्र। प्रजातन्त्र के लिए तो वे अवश्यम्भावी () ही साथ-साथ अधिनायकत्व के लिए भी सिर्फ अन्तर यह है कि सरकार के रूप में संगठन तथा कार्यों की प्रवृत्ति में परिवर्तन हो जाता है। भारत तथा ब्रिटेन जैसे

से सोवियत रुम में दल का बहुत अधिक महत्त्व है। यहाँ तब वि साम्यवादी दल को देश का 'शासक' (Governor) कहा गया है। दल ही सोवियत सघ के पथ प्रदर्शक एव शासक प्रशासन का पथप्रदर्शन एव निर्देशन करता है। संविधान की धारा १२६ में कहा भी गया है कि "समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और उसे विकसित करने के लिए किये जाने वाले सघष में श्रमजीवी जनता का मार्ग-दर्शक और श्रमजीवी जनता की सभी सावजनिक और राजकीय सस्थाओं का मूल केन्द्र है।" ¹ लेकिन सोवियत सामाजिक और राजनीतिक जीवन में दल के महत्त्व को समझने के लिए उसके कार्यों पर हमें ध्यान देना होगा। १९५२ ई० में दल नियमा के संशोधित प्रारूप में कहा गया कि "वर्तमान काल में सोवियत सघ के साम्यवादी दल के मुख्य कर्तव्य हैं— साम्यवादी समाज का निर्माण, समाज के आजीविका तथा मास्कृतिक स्तर को निरंतर ऊँचा उठाना, रूसियों को अन्तर्राष्ट्रीयता तथा सभी देशों के मजदूरों से भ्रातृ सम्बन्ध स्थापना की शिक्षा देना और दुश्मनों से सोवियत मघ की सुरक्षा करना।" ² यहाँ शासन पर प्रभुत्व (Crimination) और गुरुत्व (Vanguardship) की चर्चा की गयी है। अब हम दल के कार्य का विस्तृत वर्णन करेंगे।

सोवियत सघ के साम्यवादी दल के कार्यों का हम दो ऐतिहासिक भागा (historical periods) में रख सकते हैं—(क) १९१७ ई० की बाल्शेविक क्रांति से पहले और (ख) क्रांति के बाद। १९१७ ई० से पूर्व साम्यवादी दल का उद्देश्य था—क्रांति लाना। इस जारशाही क पैरा के तले तवाह और बरवाद हा रहा था। उस 'अंधेरे युग' (dark-age) से उठाकर नय युग म लाना अत्यन्त आवश्यक था। यह एव रक्षक क्रांति से ही सम्भव था। इस क्रांति को लाने म साम्यवादी दल वर्षों के निरन्तर संगठन तथा परिश्रम के पश्चात् सफल हुआ। १९१७ ई० में जारशाही सदा के लिए समाप्त हो गयी। भारत में भी १९४७ ई० के पूर्व भारतीय कांग्रेस का प्रमुख लक्ष्य था—देश को गुलामी की बेड़ी से मुक्त करना। क्रांति के पश्चात् साम्यवादी दल का प्रमुख कार्य हा गया क्रांति की रक्षा करना। देश के अन्दर पूँजीवादी तथा देश के बाहर पूँजीवादी दल साम्यवादी क्रांति का कुचल देना चाहते थे। १९२१ ई० तक बाहरी देशों से सहायता समाप्त हो गया लेकिन देशों के अन्दर देशद्रोहियों का जान सा विद्यमान था। साम्यवादी दल ने उनके विरुद्ध देश के सजग प्रहरी के रूप में कार्य किया। धीरे-धीरे कुछ वर्षों के अन्दर सोवियत क्रांति की जड़ जम गयी। लेकिन अभी भी साम्यवादी दल का प्रमुख कार्य है—समाजवादी रूस की आंतरिक तथा बाहरी शत्रुओं से रक्षा करना।

1 " is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organizations of working people, both public and state " —Art 126

2 "The chief tasks of the Communist Party of the Soviet Union now are to build a Communist Society by gradual transition from socialism to Communism to bring about a constant rise in the living standards and cultural level of society to educate the members of society in internationalism and establishment of fraternal bonds with the working people of all countries and to strengthen in every respect the active defence of the Soviet country against aggressive actions of its enemies "

दल एक प्रेरक है, आदर्श है तथा शिक्षक है। विश्व में पहली बार साम्यवादी की स्थापना सोवियत रूस में हुई। पूँजीवाद की चुनौती को स्वीकार करने के लिए साम्यवादी रूस की द्रुत-गति से आर्थिक उन्नति बहुत आवश्यक थी। लेकिन सोवियत हर क्षेत्र में इतना पिछड़ा हुआ था कि पश्चिमी देशों की बराबरी करने के लिए (ii) प्रेरक आदर्श एवं शिक्षक कठिन परिश्रम तथा महान त्याग की आवश्यकता थी। यह परिश्रम साम्यवादी दल को करना था। दल को जनता में त्याग, उत्साह तथा उत्तरदायित्व की भावना को जगाना था। यह तभी सम्भव था जबकि दल स्वयं आदर्श प्रस्तुत करे तथा जनता को इसके लिए शिक्षा दे। दल के सदस्यों ने अपने इन कार्यों को बड़ी खूबी से निभाया और आज भी निभा रहा है। उन्होंने समाजवाद के निर्माण में कठिन परिश्रम तथा त्याग किया और अपने आप का त्याग ही प्रतिमूर्ति बना जनता के समक्ष आस्था पैदा किया। इन्होंने अनिश्चित काल तक सोवियत जनता का मार्क्सवाद लेनिनवाद की शिक्षा दी। मार्क्सवाद के आदर्शों का प्रचार दल का प्रमुख कार्य है। आक्टोवरिस्ट, पायनीयर, कामसोल आदि सगठना द्वारा युवकों को साम्यवाद की शिक्षा देता है। सिडनी तथा विल्स वेब विभिन्न सगठनों के माध्यम से 'जन समुदाय पर ससृष्ट मार्क्सवादी प्रभाव' डालता है।¹

मदालिन सविधान की धारा १२६ में कहा गया है कि सर्वाधिक कायशील तथा राजनीतिक चेतनायुक्त नागरिक साम्यवादी दल के रूप में संगठित होंगे। अनेक अराजनीतिक सगठना की भी चर्चा की गयी है, जैसे—श्रमिक सघ, महकारी सघ, युवक सघ आदि। (iii) अग्रणी सगठन लेकिन ये सगठन साम्यवादी दल के ही तत्वावधान में संगठित होंगे। तात्पर्य यह है कि साम्यवादी दल ही सोवियत जनता का एकमात्र राजनीतिक सगठन है तथा अन्य सगठनों का संचालन और निर्देशन करता है अर्थात् दल सभी राजकीय या मावजनिक समस्याओं का मूक केन्द्र है। इसके विपरीत प्रजातांत्रिक देशों में अधिकांश सघ (Associations) ऐच्छिक तथा निरदलीय होते हैं उनका अस्तित्व दला में पृथक् होता है।

सविधान की धारा १२६ में यह भी कहा गया है कि साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था का सुदृढ़ बनाने तथा उसे विकसित करने के लिए किये जानेवाले सघों में श्रमजीवी जनता का मार्गदर्शक है। साम्यवाद सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना चाहता है। लेकिन जैसा कि लेनिन ने कहा था, श्रमिक लोग स्वयं शासन करना नहीं जानते। उन (iv) सर्वहारा वर्ग का मार्गदर्शक उनका वर्गों तक इस कला का प्रतिपादन लेना होगा। इसलिए बुद्धिमान शासन करने के लिए अनेक प्रातिवारियाँ अथवा अभ्यास वृद्ध साम्यवादीयों की आवश्यकता होगी। साम्यवादी दल इन्हीं बुरान व्यक्तियों का सगठन है। वह सर्वहारा वर्ग का प्रदाता है "यदि दल को पृथक् कर दिया जाय, तो रूस में सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व का अस्तित्व ही शेष न रहेगा" —(लेनिन)।

1 "A corporate intellectual influence of the mass of the population

—Wells

2 "Where the party to be set aside there could in fact, be no dictatorship of the proletariat in Russia"

—Lenin

कोई भी सरकार जनता के समथन पर ही स्थायी रूप से कायम रह सकती है, शक्ति के बल पर नहीं। अतः यह आवश्यक है कि जनता को शासन की मायताओं एवं आदर्शों से परिचित कराया जाय। साम्यवादी रूस मासवाद लेनिनवाद के सिद्धांतों पर आधारित है। इन सिद्धांतों के जनता में प्रचार द्वारा ही सोवियत शासन को लोकप्रिय बनाया जा सकता है। इस काय का उत्तरदायित्व साम्यवादी

(v) प्रचारक

दल पर सांप दी गयी है। दल जनता का शिक्षा देता है। इसके लिए सभी उपलब्ध साधनों का प्रयोग दल करता है। दल अपने विभिन्न अंगों (organs) द्वारा जनता को मासवाद की शिक्षा देता है। इसी उद्देश्य से संगीत, कला, साहित्य, विज्ञान आदि तक को इस तरह नियमित किया जाता है कि वे साम्यवादी प्रवृत्ति को परिलक्षित करें। अतः इन सभी क्षेत्रों पर दल का पूर्ण नियंत्रण रहता है। इसी काय के अंतर्गत दल का एक महत्त्वपूर्ण काय राष्ट्रीयता (Nationalism) की भावना को जगाना है। हर साम्यवादी सफलता का राष्ट्रीयता की भावना को दब बनाने के लिए काम में लाया जाता है। इस प्रकार दल मासवादी सिद्धांत, तथा प्रेम की भावना तथा साम्यवाद के प्रति भक्ति का प्रचार करता है।

दल नेताओं तथा जातों के बीच में एक कड़ी है। यह एक ऐसा साधन है, जिसके माध्यम से नेतागण अपने कार्यों का वितरण जनता के समक्ष प्रस्तुत करने हैं। दल सरकार की नीतियां तथा कार्यों के विषय में जनता को सूचना देता है तथा उसकी स्पष्ट

(vi) प्रेषण कड़ी

व्याख्या जनता के सामने रखता है। इसके लिए दल संचार एवं सूचना के सभी साधनों को नियंत्रित करता है। समाचार पत्र, समाचार एजेंसियां, रेडियो, साहित्य आदि को दल अपने नियंत्रण में रखता है तथा इसके माध्यम से समाचारों तथा सूचनाओं का मनचाहा रूप जनता के सामने रखता है। 'संगठित वाद विवाद' (organized discussion) के माध्यम को काफी प्रयोग में लाया जाता है।

दल केवल सरकार के कार्यों की सूचना ही जनता को नहीं देता बल्कि इसके विपरीत जनता की इच्छा तथा प्रतिनिधियों की सूचना भी सरकार और दल के नेताओं को देता है। दल तथा सरकार को सदा जनमत की स्थिति के प्रति सजग रहना पड़ता है। (vii) सूचना-केन्द्र है। जनमत में परिवर्तन के अनुसार उन्हें नयी नीति अपनानी पड़ती है या जनमत को ही नयी दिशा में मोड़ने की व्यवस्था करनी पड़ती है। अतः जनमत की स्थिति तथा उसमें परिवर्तन की पूर्ण सूचना नेताओं को देना दल का एक प्रमुख काय है।

सोवियत साम्यवादी दल का अंतर्राष्ट्रीय महत्त्व भी है। साम्यवादी विश्वक्रांति तथा विश्व साम्यवादी भ्रमज में विश्वास करते हैं। उन सोवियत साम्यवादी दल का एक उद्देश्य अन्य देशों से भी पूँजीवाद का नाशक साम्यवाद की स्थापना करना है।

(viii) अन्तर्राष्ट्रीय काय

इसके लिए गुरु में कम्युनिस्ट इंटरनेशनल (Communist International or Comintern) की स्थापना की गयी जिसका द्वितीय विश्व युद्ध काल में अंत कर कम्युनिस्ट इंफॉर्मेशन ग्रुप (Cominform) की स्थापना की गयी। लेकिन १९५६ ई० में इसे समाप्त कर दिया गया। इन अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के माध्यम से सोवियत साम्यवादी दल अन्य देशों के साम्यवादी गठनों का पथ प्रदर्शन करता

था। यद्यपि वे संगठन आज नहीं है, फिर भी सोवियत साम्यवादी दल के इशारों पर ही अधिकांश देशों के साम्यवादी दल संचालित होते हैं। इसलिए सोवियत रूस को साम्यवादियों की 'पितृभूमि' (Father-land) कहा जाता है।

सोवियत साम्यवादी दल के महत्त्व का निर्णायक कारण यह है कि वह देश का वास्तविक शासक है। पाश्चात्य देशों की दृष्टि में यह सरकार का निर्माणकर्ता, पालनकर्ता तथा संचालक तो है ही इसके अतिरिक्त शासन से वह इतना घुल-मिल (ix) वास्तविक शासक गया है कि दल तथा सरकार का अलग अलग करना मुश्किल है, दल शासन पर इस तरह छा गया है कि वह देश का वास्तविक शासक बन गया है। शासन के विभिन्न अङ्ग दल की नीतियों की क्रियावित्ति के साधन मात्र हैं। निस्संदेह दल तथा शासन के अङ्ग पृथक् पृथक् हैं और दोनों के समानान्तर संगठन मास्को से लेकर एक गाँव तक अलग अलग हैं। लेकिन, व्यवहार में उनके कृत्यों तथा पदाधिकारियों में इतनी अधिक एकरूपता है कि इनको "सोवियत संघ के सर्वैधानिक ढाँचे का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण अंग" (वेब)¹ कहना गलत न होगा। सिद्धांततः सरकार कानून बनाती है आज्ञा-प्रतिष्ठा निश्चालती है, वैशेषिक सम्बन्ध का निर्देशन करती है, शासन-संचालन करती है तथा सैन्य बल को संगठित करती है तथा आदेश देती है। लेकिन व्यवहारतः दल इन सभी कार्यों का करता है। सरकार के अङ्ग केवल खर-स्वाम्य का काम करते हैं। किसी भी विषयों के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय दल ही देता है और उसी के आदेशानुसार सभी सरकारी पदाधिकारी अपने काम करते हैं। स्टालिन ने कहा था, "सोवियत संघ में नहीं सवहारा वर्ग का अधिनायकत्व है, किसी भी राजनीतिक अथवा संगठन सम्बन्धी प्रश्न पर सोवियत अथवा अन्य प्रशासनिक अवयव उस समय तक निर्णय नहीं कर सकते जब तक कि साम्यवादी दल का तदर्थ आदेश प्राप्त न हो जाय। यह दल को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति का परिचायक है। दल के सम्बन्ध में विशिष्की। भी कहा था, "सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना की दृष्टि से सोवियत संघ को साम्यवादी दल की आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में नियन्त्रक स्थिति ही राजनीतिक आधार प्रदान करती है।"² तत्पश्चात् यह कि पञ्चवर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद में वोटों की समस्या हो या श्रम सम्बन्धी नीति अथवा एक निम्नकोटि के पदाधिकारी की नियुक्ति की समस्या हो, वास्तव में इनका निर्धारण दल करता है और सरकार दल के निर्णयों को सिर्फ लागू करती है। "दल सरकार का पथप्रदर्शन

1 "The most important of effective constitutional structure of the U S S R" — *Webbs*

2 "Here in the Soviet Union, in the land of the dictatorship of the proletariat the fact that not a single important political or organizational question is decided by our Soviet and other mass organizations without directions from the party must be regarded as the highest expression of the leading role of the party" — *Stalin*

3 "The political basis of U S S R comprises as the most important principle of the working class dictatorship The leading and directing role of the Communist party in all fields of economic, social and cultural activity" — *Vysshinsky*

दल का महामन्त्री होने के होते। जो प्रधानमंत्री दल का महासचिव न हुआ, उसे अन्त में पदच्युति का सामना करना पडा। स्टालिन या ब्रुश्चेव की अधिनायक के स्थिति का यही कारण है। प्रजातांत्रिक देशों में दल के अध्यक्ष या महासचिव का शासन के सम्बन्ध में कोई महत्त्व नहीं है।

चतुर्थ, एक दलीय व्यवस्था के कारण साम्यवादी दल को विरोध तथा आलोचना का सामना नहीं करना पडता है। शासन पर उसका एकाधिकार है।

निष्कप रूप में यह कहा जा सकता है कि दल ही देश का 'वास्तविक शासक (Real Governor)' है। दल तथा सरकार में विभेद करना असम्भव है। फेर्सांड ने ठीक ही कहा है

कि "दल सरकार के अन्दर एक सरकार है और सोवियत सभ में शक्ति का वास्तविक केन्द्र है।"¹ इसी तरह सिडनी और ब्रोटरिक

वेव ने साम्यवादी दल की तुलना 'जेसस के समुदाय' (Society of Jesus) से की है, जो रोमन कैथोलिक व्यवस्था का केन्द्र था। अनेक लेखकों ने कहा है कि यदि सोवियत कामगारिका (Soviet Executive) शासन स्त्री समुक्त पूँजी कम्पनी (Joint Stock Company) की निर्देशक समिति (Board of Directors) है तो दल की कार्यकारिणी समिति 'प्रबन्ध निर्देशक' (Managing Director) है। इसी प्रकार यदि पश्चिमी देशों के दल शक्ति संचार के लिए वेबल तार (Wire) है, तो मोविया रूम में दल स्वयं 'स्पाक प्लग (Spark Plug)' या गन्नि का स्रोत है। थोड़े में, सोवियत साम्यवादी दल के समाज के राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पहलू पर ए—द्वय अविधार है।

२ साम्यवादी दल को विशेषताएँ

(Characteristics of the Communist party)

वर्तमान सोवियत साम्यवादी दल की शुरुआत १८९८ ई० में रूसी सामाजिक जनतांत्रिक श्रमिक दल (Russian Social Democratic Labour Party) के रूप में हुआ था। यह दल दो वर्गों में विभक्त हो गया—मेशेविक (Mensheviks) और बोल्शेविक (Bolshviks)। १९१७ ई० की क्रांति में दोनों दलों का हाथ था। केरेंस्की न सरकार बनायी, जिसे उसी साल उलट कर बोल्शेविकों ने सरकार पर अधिकार जमा लिया। १९१८ ई० में दल का नाम 'बोल्शेविकों का रूसी साम्यवादी दल' पडा पुन १९२२ ई० में इसका नाम 'सोवियत सभ का साम्यवादी दल' रखा गया। १९३६ ई० के संविधान में इसे सर्वोच्च शक्ति स्वीकृति भी प्रदान की गयी। सोवियत सभ की दलीय व्यवस्था की विशेषताओं का अभिप्राय इसी दल की विशेषताओं से है।

सोवियत दलीय व्यवस्था की प्रथम विशेषता एकदलीय व्यवस्था है। मार्क्सवाद राजनीतिक दलों को किसी समाज की वर्ग-व्यवस्था का प्रतिबिम्ब मानता है। जिस समाज में जितने वर्ग होंगे उतने ही राजनीतिक दल। पूँजीवादी देशों में अनेक आर्थिक वर्ग हैं,

(1) एकदलीय व्यवस्था अतः अनेक राजनीतिक दल पाये जाते हैं। इनके विपरीत, सोवियत राज्य एक वर्गहीन (classless) समाज की धारणा पर आधारित है। इसमें सिर्फ एक वर्ग है—सर्वहारा। अतः, सोवियत सभ में सिर्फ एक

दल है—साम्यवादी दल, जो सर्वहारा का प्रतिनिधित्व करता है। अतिरिक्त वर्गों के अभाव में किसी अन्य दल का संगठन सोवियत सभ में वर्जित-सा है।

1 "The party, in short, is a government inside a government and the real centre of power is in the Soviet Union," —Fainsod,

करता है, (स्टालिन) ।¹ विधायापालिका, कायपालिका तथा 'यायपालिका दल के सहायक अङ्ग हैं। उन सब पूछा जाय ता दल ही सरकार है जोर सजहारा अधिनायकत्व 'दल या अधिनायकत्व' (Dictatorship of the party) ।"

साम्यवादी दल में अधिनायकत्व की व्याख्या तीन रूपा में की जा सकती है। प्रथम, दल तीन तरीका से शासन को नियंत्रित करता है। पहला तरीका यह है कि सरकार में विधायिकी, प्रशासकीय तथा 'यायिक सगठना के अधिनायक सदस्य दल के सदस्य होते हैं। इन सदस्यों पर दल का बड़ा नियंत्रण रहता है। वे दल निर्देशन के अनुसार ही कोई काय करते हैं। इसका फल यह होता है कि शासन के गणित पदाधिकारी अपने को शासन के उच्च अङ्गा के प्रति नहीं, बल्कि दल की काय-कारिणी ममिति के प्रति उत्तरदायी समझते हैं। दूसरा तरीका यह है कि दल सभी-रूमी मन्य सरकार के बन्दे में त्रिपार्यिका और प्रशासकीय भादस जारी करता है। दल की काय-कारिणी ममिति और मन्त्रपरिषद की ओर से सरकारी नीति के सम्बन्ध में नयुक्त धारणाएँ तो आम बात हैं। तीसरा तरीका यह है कि दल अपने विभिन्न सगठना तथा अङ्गों के द्वारा, जो देश के कोन-कोने तथा हर विषय में व्याप्त हैं शासन के समन्तरीय (Parallel) अङ्गों को नियंत्रित करते हैं। लेजिन, प्रजातान्त्रिक देशों में न तो किसी विशेष दल के सभी सरकारी पदा पर ह, न कोई दल सरकार के बदले में आदेश जारी कर सकता है और न तो दल के विभिन्न अङ्ग प्रशासन की इनायता को नियंत्रित ही करने हैं।

द्वितीय, सोवियत शासन के विभिन्न अङ्गों में सभी मतभेद नहीं देखा गया। सविधानत सोवियत मण एक विभिन (decentralized) शासन व्यवस्था है। प्रजातान्त्रिक देशों की भाँति सघातमक व्यवस्था को अपनाया गया है तथा हर प्रशासनिक स्तर पर निर्वाचित विधान सभाओं, उत्तरदायी कायपालिका तथा स्वतन्त्र 'यायालया की व्यवस्था की गयी है। लेकिन सभी भी सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदस्य, केन्द्रो या इकाई की सरकारों, कायपालिका या सरकार के अन्य अङ्गों के बीच में मतभेद नहीं पाया गया है। 'सबसम्मति' (Unanimity) सोवियत शासन व्यवस्था की उल्लेखनीय विशेषता है। इस 'सबसम्मति' का कारण यह है कि शासन के सभी अङ्गों पर साम्यवादी दल का नियंत्रण है। दल यही निश्चित करता है कि क्या करना है, क्या करना है, कैसे करना है और किसने द्वारा करना है। शासन के सभी अङ्ग उसी के आदेश के अनुसार काय करे हैं, उन के बीच मतभेद या कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

तृतीय, यदि सरकार में किसी की प्रभावकारी स्थिति है तो उनका कारण यह नहीं है कि वह सरकार में किसी उच्च पद पर आसीन है, अपितु इसका कारण दल में उसकी प्रभावशाली स्थिति है। सोवियत मण का वास्तविक शासक दल का महासचिव (Secretary General) है। उसी वारे में कहा जा सकता है कि 'वही भी इतनी छोटी वस्तु की इतनी बड़ी छाया नहीं हुई है।'² महासचिव ही देश का वास्तविक प्रधान मन्त्री है और प्रधान मन्त्री उसके हाथ में एक पिचोला है। इसलिए, प्रायः जो व्यक्ति प्रधान मन्त्री होता है, वही दल का महासचिव भी। सोवियत प्रधानमन्त्री शासन का सर्वोच्च शासक होने के नाते सव्यवहितशाली नहीं होता है, बल्कि

1. 'Party guides and give general direction to the Government'
—Stalin.

2. "No where has so small a substance cast so large a shadow"

दल का महामन्त्रि होन के नाते । जो प्रधानमन्त्री दल का महासचिव न हुआ, उसे अन्त में पदच्युति का सामना करना पडा । स्टालिन या त्रुश्चेव की अधिनायक के स्थिति का यही कारण है । प्रजातान्त्रिक देशों में दल के अध्यक्ष या महासचिव का शासन के सम्बन्ध में कोई महत्त्व नहीं है ।

चतुर्थ, एक दलीय व्यवस्था के कारण साम्यवादी दल को विरोध तथा आलोचना का सामना नहीं करना पडता है । शासन पर उसका एवाधिकार है ।

निष्कप रूप में यह कहा जा सकता है कि दल ही देश का 'वास्तविक शासक (Real Governor)' है । दल तथा सरकार में विभेद करना असम्भव है । फेरार्ड न ठीक ही कहा है

कि "दल सरकार के अन्दर एक सरकार है और सोवियत सभ में शक्ति का वास्तविक केन्द्र है ।" इसी तरह सिडनी और ब्रेटरिक

वेब ने साम्यवादी दल की तुलना 'जेसस के समुदाय' (Society of Jesus) से की है, जो रामन कैथालिक व्यवस्था का केन्द्र था । अनेक लेखकों ने कहा है कि यदि सोवियत कार्यपालिका (Soviet Executive) शासन रूपी संयुक्त पूँजी कम्पनी (Joint Stock Company) की निर्देशक समिति (Board of Directors) है तो दल की कार्यकारी समिति 'प्रबन्ध निर्देशक (Managing Director)' है । इसी प्रकार यदि पश्चिमी देशों के दल शक्ति-संचार के लिए केबल तार (Wire) है, तो सोवियत सभ में दल स्वयं 'स्पार्क प्लग (Spark Plug)' या शक्ति का स्रोत है । थोड़े में, सोवियत साम्यवादी दल के ममाज के राजनीतिक, आर्थिक और साम्प्रतिक पहलू पर ए—उत्र अधिकार है ।

२ साम्यवादी दल को विशेषताएँ

(Characteristics of the Communist party)

वर्तमान सोवियत साम्यवादी दल की गुरुआत १८९८ ई० में रूसी सामाजिक जनतांत्रिक श्रमिक दल (Russian Social Democratic Labour Party) के रूप में हुआ था । यह दल दो वर्गों में विभक्त हो गया—मेशेविक (Mensheviks) और बाल्शेविक (Bolsheviks) । १९१७ ई० की क्रांति में दोनों दलों का हाथ था । केरेसकी ने सरकार बनायी, जिसे उसी साल उलट कर बोल्शेविकों ने सरकार पर अधिकार जमा लिया । १९१८ ई० में दल का नाम 'बोल्शेविकों का रूसी साम्यवादी दल' पडा पुन १९२२ ई० में इसका नाम 'सोवियत सभ का साम्यवादी दल' रखा गया । १९३६ ई० के संविधान में इसे सर्वमानिक स्वीकृति भी प्रदान की गयी । सोवियत सभ की दलीय व्यवस्था की विशेषताओं का अभिप्राय इसी दल की विशेषताओं से है ।

सोवियत दलीय व्यवस्था की प्रथम विशेषता एकदलीय व्यवस्था है । मार्क्सवाद राजनीतिक दलों को किसी समाज की वर्ग-व्यवस्था का प्रतिबिम्ब मानता है । जिस समाज में जितने वर्ग होंगे उतने ही राजनीतिक दल । पूँजीवादी देशों में अनेक आर्थिक वर्ग हैं

(1) एकदलीय अतः अनेक राजनीतिक दल पाये जाते हैं । इन्हें विपरीत, सोवियत व्यवस्था राज्य एक वर्गहीन (classless) समाज की धारणा पर आधारित है । इसमें सिर्फ एक वर्ग है—सबहारा । अतः, सोवियत सभ में सिर्फ एक

दल है—साम्यवादी दल, जो सबहारा का प्रतिनिधित्व करता है । अतिरिक्त वर्गों के अभाव में किसी अन्य दल का भगडन सोवियत सभ में वर्जित-सा है ।

1 "The party, in short, is a government inside a government and the real centre of power is in the Soviet Union,"
—Fainsod,

साम्यवादी दल निश्चित सिद्धांतों पर आधारित है तथा इसके निश्चित उद्देश्य हैं। यह दल भावसवाद-लैनिनवाद के सिद्धांतों का अनुसरण करता है। इसका प्रमुख उद्देश्य है संहारा वग के अविनायकत्व की स्थापना। अतः, यह उसे वग का नेतृत्व करता है।

(i) उद्देश्य संहारा वग के अधिनायकत्व को सुदृढ़ बनाने के लिए, समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ एवं विक्रामात्मक बनाने के लिए और साम्यवाद को विजयी करने के लिए यह दल सम्पूर्ण सोवियत समाज का नेतृत्व करता है।

सोवियत शासन व्यवहारगत दलीय सर्वाच्चता के सिद्धांत पर आधारित है। यह सोवियत समाज का अग्रणी एवं पथ प्रदर्शक है। अतः सभी संस्थाएँ इसी के तत्वावधान में संगठित हो सकती हैं तथा कार्य कर सकती हैं। देश का वास्तविक शासन (iii) दलीय सर्वोच्चता साम्यवादी दल ही है। प्रशासन के सभी अङ्गों पर इसका पूर्ण नियंत्रण रहता है तथा वे इसके आदेशानुसार ही कार्य करते हैं।

'मोनोलिथ' दल की एकता को व्यक्त करने की उक्ति है जिसका प्रयोग अविनायकवादी दलों के लिए किया जाता है। मोनोलिथ का अर्थ है, एक ही टोप पथर का बना हुआ मण्डप। सोवियत साम्यवादी दल का 'मोनोलिथिक' दल कहा जाता है।

(ii) मोनोलिथिक दल यह पूर्णतः केन्द्रीकृत तथा एकरूप संगठन है। इसके सदस्य कठोरतम अनुशासन में बँधे हुए हैं। यह ठोस है। इसमें गुटबंदी तथा स्वतन्त्रता की वार्त्तमान्यता नहीं है। इसका टोपपन, इच्छा तथा कार्य की एकता महिषित है। स्टालिन ने कहा था दल का अर्थ है इच्छा की एकता। इसमें गुटबंदी या शक्ति के विभाजन को कोई स्थान नहीं है।¹ जिनवीयर कहता है कि "हमें एक ऐसे कठोर दल की आवश्यकता है, जो आज से हजार गुणा अधिक कठोर हो। गुन्वन्दी की स्वतन्त्रता सम्भव नहीं है। इसका अर्थ होगा समानांतर सरकार की स्थापना।"² मोलेस्कोव ने स्टालिन के मृत्यु समारोह के समय कहा था 'दल की शक्ति सदस्यों की एकता इच्छा और कार्य की एकता तथा सदस्यों की इच्छा का दल इच्छा समन्वय पर निर्भर करता है। दल की एकता हमारी आँखों का तारा है।'³ तात्पर्य यह है कि सोवियत साम्यवादी दल बड़ा संगठित, अनुशासन बद्ध, सुदृढ़ तथा एकीकृत है।

1 "The party is synonymous with unity of will which leaves no room for any factionalism or division of authority in the party" — *Stalin*

2 "We need a monolithism that is thousand times greater than the one up to now. We cannot allow ourselves to go so far as to pursue the freedom of factions or even the freedom of groupings with a party that rules the state, freedom of faction would mean freedom to form a parallel Government in embryo."

3 "The strength and invincibility of our party lie in the unity and cohesion of its ranks, in unity of will and action, in the ability of the Party members to fuse their will with the will and desires of the party. We must treasure the unity of the party as the apple of our eye" — *Malenkov*

प्रजातांत्रिक दशा में दल के सदस्यता की अधिकता दल की वाक्प्रियता का सूचक है। अतः अधिक-से अधिक व्यक्तिता को दल का सदस्य बनाया जाता है। लेकिन, सोवियत साम्यवादी दल एक बंद या तगदिल सभा (Closed society) है, इसकी सदस्यता (v) सदस्यता। का बहुत सीमित रखा जाता है जिससे दल में एकता तथा अनुशासन बना रहे। इसकी सदस्यता साधारण बात नहीं है। केवल श्रमिक वर्ग के पुत्र ही बठिनाइया और जास्यकताओं के गडबड़े ही, अकथनीय कष्ट सहन करने वालों के बच्चे ही, और अपार परिश्रमशील वर्ग ही ऐसे दल के सदस्य होने की श्रमता रखते हैं। दल की सदस्यता प्राप्त करने की प्रतिश्रमता भी बहुत कठिन है। तीन सदस्यों की सिफारिश और प्रारम्भिक सगिति की स्वीकृति पर अस्थायी सदस्यता प्राप्त होनी है, उमने बाद पूर्ण प्रशिक्षण के पश्चात् पूर्ण सदस्यता (Full membership) सोवियत संघ में दल की सदस्यता का अर्थ है, कठोर अनुशासन, त्याग तथा कर्तव्यपरायणता।

साम्यवादी दल के विधान के अनुसार सदस्यों की कतिपय निश्चित अधिकार प्रदान किये गये हैं, जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(क) दल की बैठकों में दल के सदस्यों की जावाचना करने का अधिकार, (ख) दल के निर्वाचनों में मतदान तथा दल के पदों पर राय करने का अधिकार (ग) व्यक्तिगत आचरण के अनुसंधान के समय अपनी सफाई करने का अधिकार, (घ) सूचना प्राप्ति, दल के अभिकरण (Agencies) में समकक्ष प्रतिनिधित्व (Representation) प्रस्तुत करने का अधिकार। लेकिन, सदस्य उच्च श्रेणी के अङ्गों की आलाचना नहीं कर सकते हैं। अधिकारों के साथ-साथ सदस्यता को कुछ कर्तव्य का पालन करना, दल के निष्ठा के अनुसार कार्य करना आदि।

सोवियत साम्यवादी दल का सगठन जनतांत्रिक (Democratic Centralism) का सिद्धांत पर आधारित है। इसका अर्थ है कि प्रत्येक निम्न स्तर की दल मस्था अपने से उच्च स्तर की दल मस्था का निर्वाचन करती है, लेकिन प्रत्येक निम्न सगठन अपने से उच्च सगठन के अधीन होता है और उमके आदेशानुसार ही कार्य कर सकता है। मार्च १९३९ ई० में दल की उन्नीसवीं कांग्रेस के घोषणापत्र जनतांत्रिक केन्द्रवाद की व्याख्या इस प्रकार की गयी है —

- (क) दल के सभी अङ्ग निवासित हों,
- (ख) दल की प्रत्येक छोटी शाखा अपनी उच्च शाखा के प्रति उत्तरगयी हो,
- (ग) समय-समय पर दल के उपकरण अथवा विचारों का प्रसारण का प्रतिश्रमता प्राप्त हो,
- (घ) दल के कठोर अनुशासन तथा अल्पमत के बहुमत की इच्छा का सागन पूर्ण आत्म-समर्पण करना,
- (ङ) निम्न स्तर की शाखाओं तथा मस्थाओं का उच्च स्तर के दलीय उपकरणों के निष्ठा का आवश्यक रूप में पालन करना, अर्थात् निम्न मस्थाएँ अपने से उच्च स्तरीय मस्थाओं के अधीन हों,

सोवियत साम्यवादी दल के सामाजिक सगठन (Social Composition) की विशेषताएँ भी उल्लेखनीय हैं। धीरे-धीरे श्रमिक वर्ग के सदस्यों की संख्या घट रही है और बुद्धिजीवी वर्ग के

सदस्यों की संख्या बढ़ती जा रही है। १९२० ई० में वर्गीय गठन इस प्रकार था—श्रमिक ६१ ४%, कृषक २१ ७%, और बुद्धिजीवी १६ ९%। लेकिन, १९४६ ई० में (vi) सामाजिक परिवर्तित स्थिति उन प्रकार थी—श्रमिक २०%, कृषक २५%, और बुद्धि-जीवी ५५%। गत वर्षों में युवकों की संख्या घट गयी है। १९४६ ई० में केवल १८ ३% सदस्य ही ३५ वर्ष से कम उम्र के थे। शिक्षा प्राप्त सदस्यों की संख्या बढ़ती जा रही है। १९३९ ई० में २६ ५ उच्च शिक्षा प्राप्त सदस्य थे जबकि १९५२ ई० में ५२%। आज दल में प्रशिक्षितों, व्यावसायिकों, राज्य पदाधिकारियों, बुद्धिजीवियों आदि का बोलबाला है। दल में अधिकता पुरुषों की है, लेकिन औरता की संख्या बढ़ती जा रही है—यह १९५० ई० में २१% थी। राष्ट्रीयता के दृष्टिकोण में ग्रेट रूसिया का बाहुल्य है। दल में देहातियों की तुलना में नगरवासियों को अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इस प्रकार साम्यवादी दल को पूर्ण प्रतिनिधिक मस्या नहीं कहा जा सकता है।

३ दल का संगठन

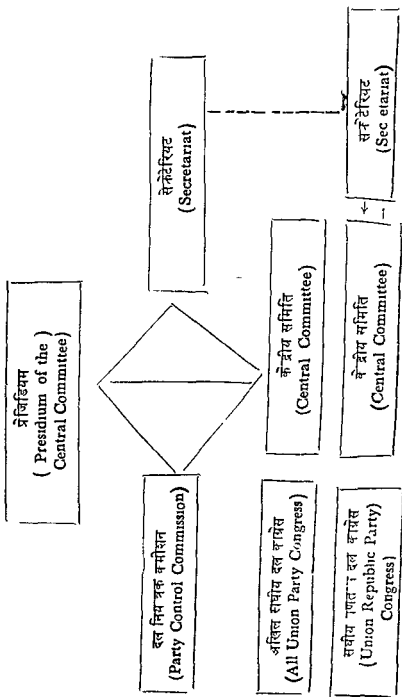
(Party Organisation)

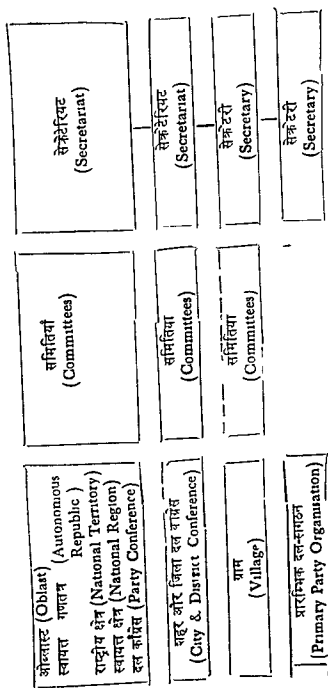
सोवियत साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड (Pyramid) के आकार का है। एक अङ्ग के ऊपर दूसरा अङ्ग होता है। नीचे से लेकर ऊपर तक सभी अङ्ग शृङ्खलाबद्ध (Hierarch cal) के अनुसार व्यवस्थित हैं। इस पिरामिड का आधार प्रारम्भिक दल उपकरण (Primary Party Organs) है और शीर्ष पर दल की केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम है। इन विभिन्न संगठनों का सम्बन्ध 'जनतांत्रिक केन्द्रवाद' के द्वारा निर्धारित होता है। दल संगठन के प्रमुख अङ्ग इस प्रकार हैं —

प्रारम्भिक दल उपकरण (Primary Party Organs) दल के निम्नतम संगठन है। मुनरो ने इसे 'दल की आँख-कान' (Eyes and ear of the party) कहा है। इनका संगठन ऐसी मिलो, कारखाना, उद्यान-संस्थाओं, सामूहिक फार्मों, नैतिक संगठनों, प्रारम्भिक दल-उपकरण विश्वविद्यालयों तथा कालेजों में होता है जहाँ दल के कम-से-कम ३ सदस्यी सदस्य हैं। पत्यक प्रारम्भिक उपकरण का एक मात्रो होता है, कार्यकारिणी समिति भी यदि सदस्य-संख्या १५ से अधिक हो। इसके कुछ प्रमुख कार्यों का उल्लेख किया जा सकता है जिस दल के निर्णयों का कार्यान्वयन करने के लिए जनता में प्रचार तथा आन्दोलन करना, दल में नये सदस्यों का भर्ती करना तथा उन्हें प्रशिक्षित करना, राजनीतिक विभागों को उनके कार्यों में सहायता करना, सभी व्यापारों के लिए श्रमिकों का संगठित करना तथा उन्हें निश्चित योजनानुसार उत्पादन के लिए प्रोत्साहित करना आदि।

प्रारम्भिक दल-उपकरणों के बाद कुछ उच्चतर दल-उपकरणों (Higher Party Organs) की चर्चा की जा सकती है। दल संगठन में दूसरे स्तर पर नगर तथा जिला की दल-समितियाँ (City and District Party Committees) होती हैं। उच्चतर दल-उपकरण इनके ऊपर त्रयम प्रादेशिक तथा प्रांतीय और सघ गणराज्यिक दल-गठन होते हैं। नीचे का संगठन ऊपर के संगठन को चुनता है। प्रत्येक स्तर पर सम्मेलन या कांग्रेस कार्यकारिणी समिति तथा मंत्रियों का व्ययस्था है। उच्च स्तर का संगठन निम्न स्तर के संगठन के कार्यों का निरीक्षण करता है तथा आग्रह करता है।

साम्यवादी दल का गठन
(Organisation of the Party)





"Over new Soviet Constitution is the most democratic Constitution in the world"

—Stalin

"The Stalin Constitution has called a democracy in form but not in fact"

—Munrow

क्या सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है ?

१३

(Is the Soviet Constitution Democratic ?)

१ विवादपूर्ण प्रश्न—विवाद, कसौटी ।

२ पक्ष में तर्क —राजनीतिक कसौटी अधिक कसौटी सामाजिक कसौटी ।

३ विरुद्ध में तर्क —प्रचार के द्वारा शासन, ध्वस विधायिका, केन्द्रीकरण, एकात्मक दल प्रथा ।

४ निष्कर्ष ।

क्या सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है ? इस प्रश्न पर विद्वानों में मतभेद है । शासन शास्त्र के विद्वान परस्पर-विरोधी विचार व्यक्त करते हैं । एक ओर पाश्चात्य देशों के विद्वान

हैं जिन्होंने सोवियत शासन पद्धति को अप्रजासत्तािक, स्वायत्तवादी,

विवादपूर्ण प्रश्न अधिनायकतन्त्री तथा निरकुश कहा है । एक विद्वान ने तो यहाँ

तक कहा है कि यदि रूसी प्रजातन्त्र को पूर्ण लाकलतन कहा जा सकता है तो एक के इस कथन में किसी को शका नहीं होनी चाहिए कि पूर्ण प्रजातन्त्र

संसार में सर्वाधिक लज्जाहीन वस्तु है ।¹ आँग के कथनानुसार "यदि सोवियत संघ में प्रजातन्त्र है तो केवल साम्यवादी दल के मवशरितशाली होने में है ।² मुनरो के शब्दों में

1 "If the Russian pattern of democracy can be called perfect democracy, one should not have any hesitation in quoting in Burke that "a perfect democracy is the most shameless thing on earth"

2 "If this be democracy it is strictly within the iron framework of the Communist monopoly of power"

—Orq

“स्टालिन सविधान ने बाह्य रूप से जनतन्त्र का निर्माण किया है, परन्तु तथ्यत वहाँ जनतन्त्र नहीं है।”¹ दूसरी ओर साम्यवादी लेखक तथा विचारक है जिनका दावा है कि ‘विश्व के किसी सोवियत पूँजीवादी गणराज्य की अपेक्षा रूस में लाखों गुना अधिक जनतन्त्र है।’² लोकतन्त्री रूस को मैक्सिम गोर्की ने “विश्व में सर्वाधिक निश्चित प्रजातन्त्र”³ तथा वेब ने “सर्वाधिक समाविष्ट तथा समानतापूर्ण प्रजातन्त्र”⁴ कहा है। अनातोले फ्रास ने बोल्शेविक क्रांति पर टिप्पणी करते हुए कहा था, “न्यायप्रिय लोगों को उस क्रांति के सामने सिर झुकाना चाहिए जिसने पहली बार जनता द्वारा और जनता के लिए शासन की स्थापना का प्रयास किया है।”⁵ स्टालिन ने घोषित किया था कि “हमारा नया सोवियत सविधान विश्व में सर्वाधिक प्रजातान्त्रिक मविधान होगा।”⁶ इस प्रकार यह विवादास्पद प्रश्न है कि सोवियत सविधान जनतन्त्रात्मक है या नहीं।

इस विवादास्पद प्रश्न को सुलझाने के लिए हमें जनतन्त्र का अर्थ समझना चाहिए और तब यह देखा जाएगा कि सोवियत मविधान उम कसौटी पर क्या तफ खरा उतरता है। लोकतन्त्र की परिभाषा पर विद्वान एकमत नहीं हैं, लेकिन उमने कनिष्ठ मूलभूत सिद्धांतों को बतनाया जा सकता है। “यह जनता के लिए जनता के द्वारा, जनता की सत्कार

कसौटी

है।” इसके अतिरिक्त जनता के द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा जनता के इच्छानुसार शासन होता है। यह प्रजातन्त्र एक राजनीतिक पहलू हुआ।

राजनीतिक पहलू के अतिरिक्त इसके सामाजिक तथा आर्थिक पहलू भी हैं। प्रजातन्त्र में राजनीतिक स्वतन्त्रता तथा समानता के साथ साथ सामाजिक तथा आर्थिक स्वतन्त्रता और समानता भी आवश्यक है। राजनीतिक क्षेत्र के अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक स्वतन्त्रता और समानता भी आवश्यक है। राजनीतिक क्षेत्र के अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों का भी संगठन लोकतन्त्रात्मक होना चाहिए। इस प्रकार किसी भी व्यवस्था की पूर्ण प्रजातन्त्रात्मकता की समीक्षा के लिए हम राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक तीनों पहलुओं पर ध्यान देना होगा।

1 “The Italian constitution has created a democracy in form but not in fact”
—Munro

2 “A million times more democratic than the most democratic bourgeois republic”

3 “Most pronounced democracy on earth”
—M Gorkey

4 “The most inclusive and equalised democracy”
—Webbs

5 “If friends of justice are still left in Europe, they should take their hat off to this revolution which after so many centuries has brought the world the first attempt of Government by the people and for the people”

—Anatole France

6 “Our new Soviet Constitution is the most democratic constitution in the world”
—Stalin

२ पक्ष मे तर्क (Arguments for)

उपयुक्त कसौटियों पर हम सोवियत सविधान के जनतन्त्रात्मक की समीक्षा करेंगे। जहाँ तक सरकार के स्वरूप का प्रश्न है, सोवियत सभ में लोकतन्त्रात्मक प्रणाली की सरकार है, इनके पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जा सकते हैं —

(१) सोवियत रूस नागरिकों को बिना किसी राजनीतिक, धार्मिक, जाति या शिक्षा के भेद-भाव के वयस्क मताधिकार प्राप्त है।

राजनीतिक कसौटी (२) १९६६ ई० के सविधान को पहले मंगठित समूह का काय के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता था। लेकिन वर्तमान सविधान के अनुसार पश्चिमी देशों की भाँति व्यक्तिगत को क्षेत्रीय मण्डल के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता है।

(३) पुरानी एक-सदनीय अखिल राष्ट्रीय कांग्रेस के रथान पर द्विसदनीय सबच्च सोवियत की स्थापना की गयी है। यह प्रणाली पश्चिमी लोकतन्त्र के अनुकूल है।

(४) स्टालिन सविधान मनुष्य को नागरिक के रूप में न कि उत्पादक (Producer) के रूप में देखता है। व्यक्ति का ही स्थान परम्परागत लोकतन्त्र भी है।

(५) पश्चिमी प्रजातान्त्रिक सविधानों की नयी सोवियत सविधान में भी प्रत्यक्ष तथा गुप्त मतदान (Direct and secret ballot) की व्यवस्था है।

(६) शक्तियों के पृथक्करण (Separation of powers) का सिद्धान्त लोकतन्त्र के अदर स्वतन्त्रता का बहुत बड़ा रक्षक समझा जाता है। सोवियत सविधान यद्यपि इन सिद्धान्तों को मान्यता नहीं देता है, फिर भी कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका के कार्यों का स्पष्ट विभाजन किया गया है।

(७) इंग्लैंड तथा भारत के सदृश सोवियत सभ में संसदात्मक प्रणाली (Parliamentary form) को अपनाया गया है। मन्त्रिपरिषद का विधान सभा के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है।

(८) कुछ माने में तो स्टालिन सविधान इंग्लैंड के सविधान से भी अधिक लोकतन्त्रात्मक है। द्वितीय सदन का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है और इसे प्रथम सदन के बराबर अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त किसी भी सधीभूत इवार्ड को सभ से बाहर निकालने का अधिकार है। यह अधिकार न तो अमेरिका में है, न भारत में ही। सभी इवार्डों को अपनी मस्कुति, शिक्षा तथा भाषा का सुरक्षित रखने का अधिकार है। इस प्रकार सभी जातियों, विभिन्न धर्मबलिम्बिया तथा भाषा भाषियों को स्वतन्त्र रूप से विकास करने का अधिकार दिया गया है।

(९) स्टालिन सविधान में उल्लिखित नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों की सूची को भी लोकतन्त्र के पक्ष में पढ़ा जा सकता है। लोकतन्त्र की बड़ी कसौटी यह है कि प्रत्येक नागरिक को अपने व्यक्तित्व के विकास के लिए कुछ अधिकार सविधान के द्वारा दिये जायें।

अमेरिका तथा भारत के मविधानों नागरिकों को भौतिक अधिकार दिये गये हैं। सोवियत रूस में भी सम्पत्ति, जाति, निग इत्यादि के बिना भेद भाव के सभी नागरिकों का समान अधिकार दिये गये हैं। सिडनी तथा वेव के शब्दों में "सबसे महत्त्वपूर्ण अन्वेषण निर्वाचन-यंत्र का पुनर्निर्माण है, नल्कि मा। . . . रो की नयी मूची है।" ¹ अमेरिका में जबकि अधिकारों का आधार व्यक्तिवाद और व्यक्तिगत मुनाफा है, सोवियत रूस में अधिकारों का आधार समाजवाद है। अधिकारों में नागरिकों की भौतिक सुरक्षा पर जोर दिया गया है। सबसे बड़ी विशेषता यह है कि हर व्यक्ति का काम पाने का अधिकार दिया गया है। इतना ही नहीं, अधिकारों को लागू करने के लिए साधनों की भी व्यवस्था की गयी है। स्टालिन के अनुसार लोकतंत्र के हागी भरनवाली पश्चिमी देशों में नागरिकों को दिये गये अधिकार बहुत से नियंत्रण तथा अपवाद के कारण बेकार हो जाते हैं। हर व्यक्ति को ज्ञानों का अधिकार है, लेकिन उसके बोलने का देश की नीति पर बहुत बड़ा प्रभाव पड़ता है। नागरिकों का शिक्षा का अधिकार है लेकिन प्रत्येक नागरिक को समुचित शिक्षा नहीं मिलती। लेकिन सोवियत संघ में ऐसी ज्ञान नहीं है। वहां व्यक्ति के अधिकारों को लागू करने का पूरा प्रयास किया जाता है।

(१०) सोवियत संघ में "देश के शासन का अधिकार" ² सोवियत है। इसमें ही राज्य की समस्त शक्तियाँ समाहित ³ हैं। जिस प्रकार भारत में पंचायतों का महत्त्व है, उसी प्रकार रूस में सोवियतों का। चूंकि देश की पूरी जनता इसमें भाग लेती है, इसलिए देश की पूरी राजनीतिक सत्ता अतन्त्र जनता में निहित है। सोवियतों द्वारा सवहारा वग देश का शासन करता है। यही हमें विशिस्की के शब्दों की याद आती है "हमारे देश में शक्ति वस्तुतः मजदूरों के हाथ में है। राज्य के कार्यों का शासन वस्तुतः वे ही करते हैं।

(११) सोवियत रूस के एक लेखक वोरलोव (Vorlov) के अनुसार रूस में जनमत के अनुसार देश का शासन होता है। अपनी पुस्तक 'सोवियत देश का शासक कौन ?' (Who governs the Soviet country ?) में उसने लिखा है कि चूंकि व्यक्तिगत आलाचना की प्रथा हर संस्था एवं व्यक्ति में पायी जाती है, इसलिए जनता की इच्छा के अनुसार सामाजिक उत्थान का काम होता है।

उपयुक्त उदाहरणों से यह स्पष्ट होता है कि सोवियत रूस में पश्चिमी लोकतंत्रों की तरह एक प्रजातन्त्रात्मक सरकार की स्थापना की चेष्टा की गयी है। सभी वयस्क नागरिकों को बिना किसी भेद भाव के मतदान का अधिकार, समदीय शासन व्यवस्था, द्विसदनीय ससद्, सभी जातियों,

1 "The most important innovation is not any reshaping of the electoral machinery but the instruments in the constitution of a new set of rights of man"

—Webbs

2 "The mighty foundation of all the Soviet State organisation"

3 "All powers of the Soviets"

4 "In our country that authority is actually in the hands of the toilers. They in reality govern the State and all the affairs of the State"

भाषाओं तथा सस्त्रुतियों का विकसित होना की पूर्ण स्वतन्त्रता, नागरिकों के मौखिक अधिकार आदि इस बात के साक्षी हैं कि सोवियत रूस में भी इंग्लैंड तथा अमेरिका की तरह सरकार का रूप प्रजातन्त्रात्मक है। वहाँ जनता का शासन है।

राजनैतिक लोकतन्त्र के अलावे सोवियत रूस में आर्थिक लोकतन्त्र भी है। साम्यवादियों के अनुसार सिर्फ घोषणा पत्र (Declarations) ही लोकतन्त्र की आर्थिक कसौटी। पहचान नहीं है। उत्पादन किस तरह होता है, उत्पादक वस्तुओं का उपयोग किस प्रकार होता है, उत्पादन के स्रोत किनके हाथ में हैं तथा राष्ट्र की आर्थिक सम्पत्तियाँ, जैसे—भूमि, रेलवे, उद्योग, बैंक आदि पर किसका स्वामित्व है आदि बातें सच्चे लोकतन्त्र की पहचान कराती हैं। इन्हीं आधारों पर राजनीतिक लोकतन्त्र भी निर्धार करता है। अगर ये सभी भावित्व अधिकार समाज के कुछ लोगों के नियंत्रण में हों तो वहाँ सच्चा लोकतन्त्र नहीं समझा जायगा, इस प्रकार का लोकतन्त्र सिर्फ बोखा हागा। एक प्रसिद्ध सोवियत लेखक का कहना है कि "प्रत्येक व्यक्ति को सोने की थाली में खाने का अधिकार हो सकता है, लेकिन उस अधिकार की पूर्ति के लिए प्रत्येक के पास सोने की थाली का होना आवश्यक है।"¹

तात्पर्य यह है कि लोकतन्त्र तभी खरा उतर सकता है, जब राजनीतिक समानता और अधिकारों के साथ साथ इनकी पूर्ति के लिए साधनों की भी व्यवस्था रहे। यह तभी सम्भव है जब राष्ट्र की सम्पत्ति पर सभी नागरिकों का समान अधिकार रहे तथा सभी व्यक्तियों की आवश्यकताओं की पूर्ति बिना भेद भाव के हो। सोवियत रूस में मिल, फैक्टरी, जमीन तथा देश की अन्य सम्पत्तियाँ पर जनता का अधिकार है। देश में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार नहीं के बराबर है। उत्पादन के सभी साधनों का समाजीकरण कर दिया गया है। सभी फैक्टरियाँ तथा अन्य सम्पत्तियाँ सामूहिक रूप से किसानों तथा श्रमिकों के हाथ में हैं। एक भारतीय लेखक इकबाल सिंह के अनुसार "सोवियत सभ में आम जनता का सर्वोच्च स्थान है। लोग जानते हैं कि वे देश के हैं तथा देश अपनी सम्पत्ति के साथ उनका है।"² इस प्रकार आर्थिक साधनों पर सभी जनता के हाथ में हैं। वस्तुतः लोकतन्त्र का आधार मनुष्य द्वारा मनुष्य के घोषण का निराकरण है तथा दरिद्रता, बकारी और ओढ़वाले कल की चिन्ता से मुक्त है। सोवियत सभ में अमीर-गरीब का भेद भाव मिटा दिया गया है शापण का अन्त कर दिया गया है तथा प्रत्येक व्यक्ति को नौकरी का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार भौतिक तथा आर्थिक क्षेत्र में सच्चे जनतन्त्र की स्थापना की गयी है। मार्क्स के शब्दों में, "उत्पादन के साधनों पर जनता

1 ' Everyone had the right to eat from gold dishes but to exercise that right one had to have gold dishes '

2 "In the Soviet Union the common people are occupying the highest place to which they are entitled by right. They know that they belong to the country and the country with the wealth belongs to them "

के पूर्ण नियन्त्रण के बिना प्रजातन्त्र निरर्थक है।”¹ बहुत से देशों में जहाँ लोकतन्त्रात्मक सरकार है, इस प्रकार अधिक समानता नहीं पायी जाती है। हमारे देश में आज भी अमीर-गरीब का भेद-भाव है, बहुत-से लोग बेकार हैं, हर व्यक्ति को नौकरी का अधिकार है। अमेरिका में भी, यद्यपि गरीब नहीं है, धन का भेद भाव बहुत अधिक है।

आर्थिक लोकतन्त्र के साथ साथ मोनियत रूस में सामाजिक लोकतन्त्र भी है। सभी लोगों को समान अधिकार है। जाति, भाषा, अमीर, गरीब आदि किसी प्रकार के भेद-भाव नागरिकों के बीच में नहीं है। किसी भी व्यक्ति का अस्तित्व उसके व्यक्तिगत गुणों के द्वारा निर्धारित होता है। अमेरिका, जो लोकतन्त्र का दावा करता है, में भी जाति का भेद-भाव सामाजिक कसौटी बहुत ज्यादा है। नीचो जाति को समाज में सावजनिक स्थानों में शैक्षणिक संस्थाओं में समान अधिकार प्राप्त नहीं है। हमारे यहाँ भी छुआछूत का भेद भाव यद्यपि सविधान द्वारा मिटा दिया गया है, तथापि समाज में यह प्रथा अभी भी प्रचलित है। इस प्रकार मोनियत रूप में सामाजिक लोकतन्त्र की भी स्थापना हो चुकी है।

३ विरुद्ध में तक

(Arguments Against)

उपयुक्त तर्कों के आधार पर बहुत से लोग सोवियत रूस को सच्चे लोकतन्त्र का नमूना मानते हैं। लेविन पश्चिमी विचारकों के अनुसार सोवियत रूस में सच्चा लोकतन्त्र नहीं, बल्कि अधिनायकतन्त्र है। अधिनायकतन्त्र के मुख्यतः चार आधार हैं—

- (१) प्रचार (Propaganda) के द्वारा शासन
- (२) ध्वज विधायक (Facade Legislature),
- (३) केन्द्रीकरण (Centralization), और
- (४) एकात्मक दल प्रथा (Monopolistic Party System)।

सामान्यतः देशों में शासक वर्ग यह चेष्टा करता है कि प्रजातन्त्र के मरिचक, तथा विचार पर नियन्त्रण रखा जाय जिससे कि शासक वर्ग के विचारों के अतिरिक्त दूसरी तरह का विचार देश के अन्दर न फैलने पाये। इस कार्य के लिए उन्हें प्रचार के कुशल-यन्त्र

१ प्रचार के द्वारा की व्यवस्था करनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त देश के अन्दर प्रत्येक शासन नियम तथा नीति निर्धारण कुछ सामान्य विनियमों के द्वारा होना है, जिनके पक्ष में जनमत को लाने के लिए प्रचार की आवश्यकता पड़ती है। इसलिए

सोवियत संघ में साम्यवादीदल तथा उसके बहुत से अंगों द्वारा जनता के विचारों पर नियन्त्रण रखा जाता है तथा सरकार के पक्ष में प्रचार किया जाता है। इस प्रकार जनता के ऊपर शासक-वर्ग का विचार रूढ़ा जाता है। इसके विपरीत लोकतन्त्रात्मक राज्यों में प्रचार का काम जनता के

¹ 'Democracy is meaningless unless the people have full control over the instruments of production'

मामने विभिन्न विरोधी विचारों को रखता है जिनमें से जनता अपनी इच्छानुसार चुनाव करती है। लेकिन सोवियत सभ में एक ही तरह का विचार जनता पर लादा जाता है। मैकाइवर ने कहा है कि "यद्यपि स्वतंत्र प्रेस तथा सांस्कृतिक स्वतंत्रता को सविधान में स्थान दिया गया है लेकिन जनमत की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर कड़ा नियंत्रण रखा जाता है और पत्रकारों को आधुनिक तानाशाही साधनों जैसे गुप्त पुलिस, छुफिया, लेबर कैम्प आदि द्वारा एकाधिकृत कर दिया गया है।"

जैसा कि हम ऊपर देख चुके हैं, सोवियत सभ में भी अत्यंत लोकतन्त्रात्मक राज्यों की भाँति जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सभा है जिस सर्वोच्च सोवियत कहते हैं। यह देश की सबसे ऊँची संस्था है। उसी हाथों में देश की अंतिम शक्ति है। इसी प्रकार अत्यंत प्रशासकीय क्षेत्रों में भी 'निर्वाचित सोवियत' है। इन सोवियतों का चुनाव वयस्क

२ ध्वंसविधायिका मताधिकार के आधार पर होता है। लेकिन वास्तविकता यह है कि इस संस्था में जनता के सच्चे प्रतिनिधि नहीं रहते हैं। प्रतिनिधियों का चुनाव (election) एक दिखावा मात्र है। फाइनर ने इसे 'जन प्रदर्शन' (Public demonstration) तथा 'अभ्युत्थान' (insurrection) कहा है। जनता पश्चिमी देशों की भाँति प्रतिनिधियों का स्वतंत्र रूप से नहीं चुन पाती है। वास्तव में प्रतिनिधियों का नामांकन (Nomination) हाता है साम्यवादी दल के द्वारा। सिर्फ साम्यवादी दल के सदस्य या उसके समर्थक ही चुनाव में खड़ा हो सकते हैं। जनता एक प्रकार से चुने हुए प्रतिनिधियों का ही मन देती है। विरोधी दल के अभाव में यह चुनाव का मन्त्रालय मात्र है। सोवियत नेताओं का यह दावा है कि उनके देश का चुनाव सर्वोच्च प्रजातन्त्रिक है। क्योंकि इसमें लगभग अन्त-प्रतिशत जनता भाग लेती है तथा उम्मीदवारों के पक्ष में मत देती है। लेकिन यह मनुष्य की कल्पना के बाहर की बात है कि अन्त-प्रतिशत मतदान में भाग लें। यह सच है कि सत्रियान द्वारा मध्यम सर्वोच्च सोवियत या विधायिका सोवियतों को बहुत ज्यादा अधिकार प्राप्त हैं लेकिन यह असम्भव है कि कोई संस्था पन्द्रह बीस दिनों की बैठक में सोवियत सभ जैसे विस्तृत तथा अनकता से भरे हुए के लिए कानून बना सके। वास्तव में, विधियों का निर्माण दल द्वारा होना है। सोवियत विधायिकाएँ सिर्फ "हा" भर करती हैं। जनतंत्र का एक प्रमुख लक्षण है कि देश में उत्तरदायी शासन हो। लेकिन सोवियत सभ में जनता के प्रति उत्तरदायित्व सिर्फ नाममात्र का है। शासन के किसी भी अंग पर जनता का नियंत्रण नहीं है। मध्यम सर्वोच्च सोवियत जनता के प्रति नहीं, बल्कि दल के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रपरिषद का मसदा के प्रति उत्तरदायित्व सिर्फ नाममात्र के लिए है। सत्रियान भाषण की स्वतंत्रता देता है, लेकिन इसका उपयोग शायद ही कोई कर सकता है। अतः, मसदा में या उसके बाहर सरकार की नीति के विरुद्ध आवाज नहीं उठायी जा सकती है। अत्यंत देशों की भाँति सोवियत सभ में भी 'साम्यवादिता' है, लेकिन इसका वास्तविक अर्थ के मौलिक अधिकारों की रक्षा करना नहीं है। यह दल-विशेष तथा वर्ग विशेष के हित की रक्षा करता है।

1 "Through the doctrine of free press and cultural liberty is landed in the constitution but the public expression of opinion is closely censored and the monopolisation of propaganda has been maintained by the characteristic devices of modern dictatorship including the secret police, the spy and the labour camp"—Mac Iver ("The Web of Government")

सावियत रूम में केंद्रीयकरण बहुत अधिक मात्रा में किये जाते हैं। विशेषता है कि जहाँ तक हो सके शक्ति का केंद्रीकरण हुआ जाय, जिससे जाना जाता है कि शक्ति का भाग ले सके। सावियत सभ में अधिक साधना पर सरकार का पूर्ण केंद्रीकरण नियंत्रण है। दस की अधिक व्यवस्था का सचालाण निर्देशन एक केन्द्र से होता है। नागरिकों के व्यक्तिगत अधिक अधिकारों की बाई कीमत नहीं है। यद्यपि सरकार की शक्ति कई मामलों में सीमित हुई है, तथापि साम्यवादी दल में ही समस्त शक्तियाँ समाहित हैं। दल ही शासन का निर्देश करता है तथा अन्तिम निर्णय लेता है। नया पृच्छा जाय तो सरकार साम्यवादी दल का महासचिव (Secretary General) ही साम्यवादी दल का प्रधान है, न कि भारत या इंग्लैंड के समान जनता का प्रतिनिधि प्रधानमंत्री।

केंद्रीकरण की प्रवृत्ति के समय में यह भी कहा जाता है कि साम्यवादियों का यह दावा है कि वे पूर्ण सत्य (whole truth) के भागीदार हैं। साम्यवाद अपने आप में पूर्ण है। विद्वत् की अथ विचारधारण, जो साम्यवाद की विरोधी है, सरासर गलत है। साम्यवादी सत्य को एकमात्र जानने वाला दण्ड का भागी होगा। किसी भी व्यक्ति का सोवियत राज्य के आधारभूत सिद्धान्त, समाजवादी व्यवस्था तथा साम्यवादी दल के नियमों का विरोध करने का अधिकार नहीं है। नागरिकों को अनन्त नागरिकी मौलिक अधिकार प्राप्त हैं, लेकिन राज्य या दल की इच्छा के विरुद्ध उनका प्रमाण बताना बन्द करने है। वे अपने विचारों को सलभर व्यक्त नहीं कर सकते हैं। अतः सोवियत नागरिक अधिकार व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा कराने के अयोग्य हैं।

केंद्रीकरण को बनाये रखने के लिए प्रचार तथा आतंक (terror) दोनों भागों को अपनाया जाता है। शासन के समस्त यंत्र सरकार तथा दल की प्रशंसा में लग रहते हैं। प्रेम पर सरकार तथा दल का एकाधिकार है। राजा या दल के विरोधी का कटी स कटी सजा दी जाती है। समय समय पर 'खूनी शुद्धिकरण' (Bloody Purge) सोवियत रूम के लिए आम बात है। गुप्त पुलिस (Secret police), गुप्तचर (Spies), श्रमिक कैम्प (labour Camps) आदि के कारण सदा आतंक फैला रहता है।

सावियत लोकतंत्र के विरुद्ध एक बहुत बड़ा तर्क यह दिया जाता है कि वहाँ पर एक ही दल का अस्तित्व है। लोकतंत्र का आधारशिला है—विचार विमर्श तथा बहस।¹ परन्तु व्यक्ति या दल का जहाँ वे सामान्य विचारों को रखने का अधिकार है और शासन स्वतंत्रतापूर्वक विभिन्न दलों द्वारा पेश की गयी मांगनामाओं का चुनाव है। अतः एकात्मक दल या शासन के लिए एक से अधिक दल आवश्यक है। लेकिन सोवियत सभ में सिर्फ एक ही दल है—साम्यवादी दल। इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात दल का एकाधिकारपूर्ण संगठन तथा कार्य प्रणाली है। यह एक कठोर अनुशासन पूर्ण अत्यधिक केंद्रीय दल है। इसे 'मोनोलिथ' (Monolith) तथा 'बंद और तंग दिल' (Close Society) कहा गया है। तात्पर्य यह कि प्रवृत्ति अनायकतावादी है। ऐसी एकादलीय तथा एकाधिकारपूर्ण दलीय व्यवस्था के अन्तर्गत जनता के सामने अनेक विरोधी विचारों में से चुनाव

1 "Democracy is a Government by discussion"

बहुत से लोग का कहना है कि सोवियत रूस में व्यक्ति को महत्त्व नहीं दिया जाता है तथा राज्य सर्वोपरि माना जाता है। इसलिए व्यक्तित्व का विकास नहीं हो सक्ता है। लेकिन यह कहना गलत है, क्योंकि बिना व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के विज्ञान, कला आदि के क्षेत्र में उतनी उन्नति करना असम्भव है जितना रूस में हो चुका है। आज सोवियत मध्य विज्ञान के क्षेत्र में किसी भी देश से आगे बढ़ चुका है। डिज़र के शब्दों में, "रूस बौद्धिक कला और ललित कला सम्बन्धी तथा व्यावहारिक सफलताओं के दृष्टिकोण से विश्व का सर्वश्रेष्ठ देश है।"¹

इस प्रकार हम देखते हैं कि आसानी से यह कह देना कि सोवियत रूस में लोकतन्त्र नहीं है, बच्चे के खिलवाड़ के समान है। इस विषय पर गम्भीरता से विचार करने पर ही हम किसी तथ्य पर पहुँच सकते हैं। इसमें शक नहीं कि सोवियत रूस में राजनीतिक लोकतन्त्र नहीं है। यद्यपि वयस्क मताधिकार, गुप्त-मतदान तथा कायपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व सवैधानिक रूप में उभरे एक लोकतन्त्र राज्य बना देते हैं, परन्तु वस्तु स्थिति कुछ और ही है। लेकिन जहाँ तक सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र का प्रश्न है, सोवियत रूस किसी भी देश से आगे है—अमेरिका, इंग्लैंड या भारत से भी। इस प्रकार देश की उन्नति के लिए व्यक्ति व व्यक्तिगत राजनीतिक अधिकार को कम कर दिया गया है तथा शासन-वर्ग निस्वार्थ रूप से समाज तथा देश की भलाई में दत्तचित्त है। अतः, निष्कर्ष पर पहुँचना उचित होगा कि सोवियत रूस में परम्परागत प्रकार का लोकतन्त्र नहीं है जिसकी तुलना पश्चिमी लोकतन्त्रों से की जा सके। फिर भी वहाँ लोकतन्त्रीय राज्य है जो अपने प्रकार अर्थात् स्वयम्भू (Sui-generis) है और जो श्रमिक वर्ग तानाशाह (Dictatorship of the Proletariat) के नाम पर चला रहा है। थोड़े में, विशिस्की की उक्ति अशत ठीक है "सोवियत राज्य एक नये प्रकार और उच्च कोटि का प्रजातन्त्रिक राज्य है।"² 'नया प्रकार' का प्रजातन्त्र कहना बहुत कुछ ठीक है। लेकिन 'उच्च कोटि' सदेहात्मक है।

सारांश

यह विवादपूर्ण प्रश्न है कि सोवियत सविधान जनतन्त्रात्मक है या नहीं।

यद्यपि प्रजातन्त्र को एक परिभाषा देना कठिन है, फिर भी किसी प्रजातन्त्रात्मक राज्य की समाक्षा के लिए उसके राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक तीनों पहलुओं पर ध्यान देना होगा। जहाँ तक सरकार के स्वरूप का प्रश्न है सोवियत संघ लोकतन्त्रात्मक प्रणाली की सरकार है। सोवियत रूस में आर्थिक लोकतन्त्र भी है। आर्थिक लोकतन्त्र के साथ साथ बड़ा सामाजिक लोकतन्त्र भी है।

लेकिन पश्चिमी विचारकों के अनुसार सोवियत रूस में सच्चा लोकतन्त्र नहीं, बल्कि अधिनायकतन्त्र है। इसका कारण यह है कि वहाँ प्रचार के द्वारा शासन होता है विधायिका ध्वस्त है, वे द्रोहरण की मात्रा बहुत ज्यादा है तथा एकदलीय शासन है।

1 'Russia is the greatest country on earth for intellectual artistic, aesthetic and practical achievements' — *Dresner*

2 "The Soviet State is a democratic after a new fashion—a democracy of a higher type" — *Vyshtinsky*

निष्कर्ष रूप में सोवियत सघ का 'नया प्रकार' का प्रजातन्त्र कहना कुछ ठीक है, लेकिन उच्च कोटि का कहना सादेहात्मक है।

प्रश्न

- 1 Write a critical note on the presence of democratic elements in the Constitution of the U S S R How far are they utilised in practice ?
(सावियत सविधान में पाये जाने वाले प्रजातान्त्रिक तत्वों पर एक आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये। वे कहा तक व्यवहार में लाए गये हैं ?)
- 2 Discuss critically the view that democracy in the U S S R is a veiled dictatorship (B U 1955 S)
(इस विचार की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए कि सोवियत प्रजातंत्र एक आवरित अधिनायकतंत्र है।)
- 3 Is the Soviet constitution democratic ? Give reasons
(क्या सोवियत सविधान प्रजातान्त्रिक है ? कारण बतलाइये।)
- 4 "The dictatorship of proletariat as embodied in the Stalin Constitution is the highest form of democracy" Examine
('सवहारा अधिनायकत्व सर्वोच्च कोटि का प्रजातंत्र है। ' विवेचना कीजिये।)
- 5 "There is no democracy in the Soviet Union" Examine this statement in the light of constitution and its working in the U S S R
(Vikram Univ B A (Par II) '62)
("सोवियत रूस में प्रजातंत्र नहीं है। " सोवियत सघ के सविधान तथा पाठ्य को ध्यान में रखकर व्यवहार में इसके इस कथन की समीक्षा कीजिये।)
- 6 Munro is of the opinion that the Government of the U S S R is a democracy in form but not in fact Do you agree with this view ? Give reasons (Gwalior Univ 1965)
(मुनरो के मतानुसार सोवियत रूस की शासन व्यवस्था का रूप केवल जनतन्त्रात्मक है वहाँ वास्तविक जनतंत्र नहीं है। क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं ? कारण दीजिये।)
- 7 "A million times more democratic than the most democratic bourgeois republic" Examine this claim with reference to the presence of democratic element in the constitution of the U S S R
("युजु आ प्रजातान्त्रिक गणतंत्रों से लाख गुना अधिक प्रजातान्त्रिक है। ' सावियत रूस के प्रसंग में इसकी समीक्षा कीजिये।)

अध्याय : १

विषय-प्रवेश

(Introduction)

जापान प्राचीन और नवीनता का अद्भुत समय है। एक ओर इसकी सस्कृति एवं परम्पराएँ सदियों पूर्व भूत की देन हैं, दूसरी ओर यह एक आधुनिकतम राष्ट्र है जो युवावस्था के जोश से ओतप्रोत आधुनिकता को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील है। 'यह एक प्राचीन भूमि है, फिर भी यह विश्व के राष्ट्रीय परिवार का एक प्रगतिशील तथा उन्नत सदस्य माना जाता है। जापानियों के पहनाव-ओढाव, धार्मिक तथा सांस्कृतिक परम्पराएँ, एवं सस्थाएँ, पारिवारिक रहन-सहन और खान-पान उनकी परम्पराप्रियता और प्राचीनता के चोतक हैं। परम्परा और प्राचीनता को कायम रखते हुए जापानियों ने आधुनिकता तथा उन्नत आर्थिक स्थिति को प्राप्त करने का सफल प्रयास किया है। बड़े-बड़े कल-कारखानों की स्थापना, आधुनिकतम वस्तुओं का उत्पादन तथा अंतर्राष्ट्रीय बाजार में उसका महत्त्वपूर्ण स्थान जापान के विकास तथा आर्थिक उन्नति की ओर संकेत करता है। नवीनता और प्राचीनता के इस समन्वय का परिणाम उलझन और अस्थिरता हो सकती है। लेकिन जापानियों ने दोनों को अपनाकर अपनी ग्राह्य शक्ति का अभूतपूर्व परिचय दिया है। उनकी इसी प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप हम जापान में पूर्व और पश्चिम तथा नये और पुराने का सामंजस्य पाते हैं।¹ यह प्रवृत्ति देश के भूगोल और इतिहास की देन है। राष्ट्रीय जीवन की दृढ़ता और स्थिरता के परिणामस्वरूप जापान विगत दो शताब्दियों में दो महान् प्रतियोगियों के समक्ष टिक सका और अपने परम्परागत सामाजिक संगठन को बनाये रख सका। अतः जापान के वक्तमान राजनीतिक संगठन को उसकी ऐतिहासिक परम्परा एवं वक्तमान सामाजिक एवं आर्थिक स्थितियों के सदृश में समझा जा सकता है।²

1 "The contrast between the new and the old may, at first glance, appear to have a confusing and unsettling effect yet, throughout their history the Japanese have shown an aptitude for assimilation and adaptation, and to day the East and the West, the new and the old, find their meeting point in Japan, fused in a unique harmony"—Public Information Bureau, Ministry of Foreign Affairs Japan, *The Japan of To Day*, 1967 p 7

2 "This aptitude stems from the History and Geography of Japan which have made the Japanese an unusually homogeneous people Undistur

१ समाजशास्त्रीय तत्त्व

(Sociological Factors)

भौगोलिक स्थिति—जापान को 'पूव का इंग्लैंड' ('England of the East') कहा जाता है। कारण यह कि इंग्लैंड की भांति जापान एशिया महाद्वीप के सुदूर पूव में चारों ओर समुद्र से घिरा हुआ देश है। यह महाद्वीप की मुख्य भूमि से अलग है तथा छोटे द्वीपों के अतिरिक्त जापान में चार मुख्य द्वीप हैं—होकेडो, होशू, शिकोकू और क्युशु। यह 35° और 30° अक्षांश के बीच विस्तृत है। यह उत्तर से दक्षिण तक 1500 मील में फैला हुआ है। वत्तमान काल में इसका क्षेत्रफल $372,726$ वर्गमील है। द्वितीय महायुद्ध के बाद इसका क्षेत्रफल 37 प्रतिशत घट गया क्योंकि इसके अधीनस्थ लगभग सारा सामुद्रिक क्षेत्र छीन लिया गया। इसका क्षेत्रफल मयुक्त राज्य अमेरिका का $\frac{1}{10}$, भारत का $\frac{1}{10}$ और ब्रिटेन का डेढ़ गुना है। चूंकि यह चारों ओर समुद्र से घिरा हुआ है इसलिए इसका समुद्री तट संयुक्त राज्य अमेरिका के तट से भी दुगुना है। यह 17 हजार मील से भी अधिक है। इंग्लैंड की भांति इसकी स्थिति व्यापारिक मार्गों की दृष्टि से बड़ी महत्त्वपूर्ण है। वहां पर विश्व के दो प्रमुख सामुद्रिक व्यापार मार्ग मिलते हैं, जो उसे यूरोप, दक्षिण एशिया और उत्तरी अमेरिका को जोड़ते हैं। इसकी सामुद्रिक स्थिति ने इसकी सुरक्षा, राष्ट्रीय एकता तथा सांस्कृतिक अनयत्ना में भी योगदान दिया है।

जापान एक पर्वतीय देश है। सारा देश पर्वतों से छाया हुआ है। अतः समतल तथा क्षुद्रि योग्य भूमि की इसमें कमी है। इसकी भूमि का केवल पाचवा भाग क्षुद्रि-योग्य है। नदियाँ छोटी तथा तेज धारावाली हैं और फलतः नौकावाहन के योग्य नहीं हैं लेकिन इनसे विद्युत् पैदा किया जाता है। इनके तट टूटे फूटे हैं जिसके चलते बंदरगाहों की संख्या अनगिनत है। इसके उत्तरी भाग में ठंडी धारा और दक्षिणी भाग में गरम धारा बहती है। इस प्राकृतिक देन के फलस्वरूप जापान में मछली के व्यवसाय में मुख्य स्थान ले लिया है।

जापान शीतोष्ण (Temperate) भाग में बसा हुआ है। वर्षा काफी मात्रा में होती है— 40 " से 100 " तक प्रतिवर्ष। जलवायु सामान्य है और शहतुण एक दूसरे से पृथक् हाती हैं। देश के उत्तरी भाग में काफी मात्रा में बर्फ गिरती है।

bed by foreign invasion they developed institutions, customs and characteristics that have given them a strong sense of national identity and common purpose. The strength and stability derived from these features of the national life had helped Japan to undergo two major revolutions in the last hundred years once in the late 19th century and again in the mid-20th century, without tearing it away from its traditional roots or pulling apart its social structure"—Ibid

देश में १६२ ज्वालामुखी हैं। इनमें ५८ जीवित हैं। 'पूजो' ज्वालामुखी जो सबसे बड़ा है, अभी सुगुता अवस्था में है। जापान में प्रतिवर्ष लगभग ५ द्रह्म की वार अर्थात् औसत प्रति तीन दिन पर एक बार भूकम्प होता है। ज्वालामुखी की बहुतायत के कारण जापान में खनिज द्रव्यों में भरे हुए गम करने पाये जाते हैं।

प्राकृतिक दृष्टिबोध से जापान एक हराभरा तथा मीनदयपूर्ण देश है। मारा देश एक सुन्दर प्राकृतिक पार्क के समान है।

प्राकृतिक साधन—जापान की दो तिहाई भूमि जंगल से ढकी हुई है। जंगल कीमती लकड़ियों से भर हुए हैं। लकड़ी के रोजगार में जापान का विश्व में एक मुख्यस्थान है।

सामुद्रिक स्थिति तथा ठंडी और गरम धाराओं के कारण जापान मछली का सबसे बड़ा व्यवसायी देश है। मछली पकड़ना तथा मत्स्य-पालन (Fish farming) जापानिया का मुख्य पेशा हो गया। यहाँ तक कि देश की ७१७ प्रतिशत आबादी इस पेशा में लगी हुई है। मत्स्य पालन के क्षेत्र में जापान ने प्राविधिक तथा वैज्ञानिक दृष्टिबोध से अंतर्राष्ट्रीय महत्त्व की स्थिति प्राप्त कर ली है।

जापान खनिज पदार्थों के मामले में बहुत ही गरीब है। आधुनिक उद्योगों के लिए आवश्यक अधिकांश खनिज पदार्थ स्वयं पास नहीं हैं। कापला, लोहा, तेल आदि द्रव्य इसे बाहरी देशों से भंगाने पड़ते हैं।

विद्युत् के मामले में जापान समृद्धशाली है। बड़े शहर तथा शहरी क्षेत्र बिजली की रोकनी से जगमगाते रहते हैं। केवल ०.२३ घंटे में बिजली नहीं पहुँच पायी है। १९६३ में २१३१ विद्युत् उत्पादन केन्द्र थे जिनमें १५५४ जल विद्युत् केन्द्र तथा ५७७ ताप केन्द्र (Thermal Power Station) जिनसे २६,१४१,००० कि.वाट बिजली पैदा होती थी, बिजली उत्पादन के क्षेत्र में जापान का चौथा स्थान है।

कृषि—जापान की भूमि का केवल पाचवाँ भाग खेती के योग्य है। नदियों के डेल्टा प्रदेश में भूमि साधारण रूप से उपजाऊ है किन्तु अन्य प्रदेश बहुत ही कम उपजाऊ हैं। फिर भी खाद के प्रयोग, सघन खेती और कई प्रकार की फसल द्वारा जापान में कृषि की पैदावार को काफी ऊँचे स्तर पर रखा गया है। परन्तु इस औद्योगिक भूमि में खेती का महत्त्व कम नहीं हुआ है। अभी भी ३३ प्रतिशत आबादी खेती पर निर्भर करती है। लेकिन राष्ट्रीय आय केवल ८.६ प्रतिशत भाग खेती से जाती है। चावल देश की मुख्य पैदावार है। गेहूँ और जौ पैदा किया जाते हैं। चरागाह की कमी का कारण पालतू पशुओं की कमी है।

जनसंख्या—वर्तमान काल में जापान की जनसंख्या ६८,६१०,००० है। इस दृष्टि से इसका स्थान विश्व के देशों में सातवाँ है। केवल चीन, भारत, सोवियत रूस, समुक्त राज्य अमेरिका, इ. इ. इ. और पाकिस्तान के बाद इसका स्थान आता है। जापान में जनसंख्या का घनत्व प्रतिवर्ग किलोमीटर २६६ है जो सिर्फ़ निदर्लैंड (३४६) और बेल्जियम (३०१) से कम है। चूँकि जापान की बहुत कम भूमि खेती के योग्य है इसलिए वस्तुतः इसकी आबादी का घनत्व विश्व के सभी देशों से अधिक है। प्रतिवर्गमील कृषि-योग्य भूमि पर घनत्व लगभग

२२ सी व्यक्ति है। इसकी जनसंख्या में बड़ी तेजी से वृद्धि हो रही है। अनुमान लगाया जाता है कि १५ वर्षों में इसकी जनसंख्या १० करोड़ हो जायेगी। जापान के बड़े शहरों में आबादी का घनत्व बहुत ही अधिक है। इस देश की जनसंख्या के सम्बन्ध में सबसे बड़ी विशेषता यह है, कि कृषि योग्य भूमि के अनुपात में यह बहुत ही अधिक है। जापान के राष्ट्रीय जीवन के इस महत्वपूर्ण तथ्य को इन शब्दों में रखा जा सकता है—“अत्यधिक बड़ी जनसंख्या और अत्यल्प भूमि।”¹

उद्योग—वर्तमान शताब्दी में औद्योगिक क्षेत्र में जापान ने अत्यधिक प्रगति की है। आधुनिक जापान की कहानी इसी अधिक व्यवस्था में प्रातिविकारी परिवर्तन है। २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ में जापान में छोटे मोटे तथा कुटीर-उद्योग प्रचलित थे। लेकिन आज पूँजी-उत्पादक भारी उद्योगों का विकास हो गया है। द्वितीय महायुद्ध के दौरान में हुई क्षति की पूर्ति जापान ने बड़ी शीघ्रता से की और आज यह पुनर्निर्माण के युग में बहुत आगे निकल चुका है। देश में उच्च वाटि की वस्तुओं, औजारों, विद्युत् के सामानों, आवागमन एवं संचार के साधनों और रासायनिक सामग्रियों के उत्पादन में जापान को आधुनिक विश्व के प्रगतिशील एवं विकसित राष्ट्रों की श्रेणी में आना पड़ा है।

धर्म—जापानियों का प्राचीन धर्म शिंटोइज्म (Shintoism) था। वस्तुतः यह कोई धर्म नहीं था, बल्कि राज परिवार में यह जनता की आस्था की अभिव्यक्ति थी। यह सम्राट और उसके परिवार के पूजकों की पूजा थी। २०वें शताब्दी के दौरान में राज धर्म के रूप में अपनाया गया था। लेकिन आज इस धर्म का स्थान नगण्य हो गया है। बौद्धधर्म जापानियों का मुख्य धर्म है। 5½ करोड़ जनता इस धर्म का अनुयायी है। इस धर्म का प्रवेश जापान में छठी शताब्दी में भारत द्वारा चीन और कोरिया के माध्यम से हुआ। इसने केवल जापान के धार्मिक जीवन को ही आच्छादित नहीं किया, बल्कि देश की संस्कृति, साहित्य और कला के विकास में भी इसका महान् योग रहा। इसी धर्म जापान का अद्यत् प्रधान धर्म है। इसके अनुयायियों का संख्या 6½ लाख है। इनका पंचार 11१५४६ में सेट फ्रांसिस जेवियर ने किया। शुरू में इसका विकास बहुत तेजी से हुआ, लेकिन 2½ सौ वर्षों तक इसपर प्रतिबन्ध लगा दिया गया जिस कारण इसका विकास अवरुद्ध हो गया। कन्फ्यूशियन (Confucianism) धर्म का प्रवेश जापान में छठी शताब्दी में हुआ। द्वितीय महायुद्ध तक जापानी विचारधारा तथा व्यवहार पर इसका बहुत प्रभाव रहा। अब इसका प्रभाव बहुत घट गया है। वस्तुतः यह धर्म नहीं, बल्कि धार्मिक उपदेशों का संकलन है। जापानी धर्मनिष्ठ होता है, लेकिन उनमें तीव्र धार्मिक भावना की कमी है। उनमें धार्मिक सहिष्णुता तथा धर्म के प्रति उदासीनता की भावना पायी जाती है। राज्य को धर्म से पृथक् रख कर एक धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना को मकसद है। संविधान की धारा २० में कहा गया है “धर्म की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति सबको की जाती है। कोई भी धार्मिक संगठन न तो राज्य से

1 'The elementary fact of Japan's national life can be stated succinctly as too many people on too little land the nation is virtually bursting at it seams'—C Yanaga *Japanese People and Politics* P 20

कोई विशेष सुविधा ही प्राप्त करेगा और न किसी राजनीतिक शक्ति का प्रयोग ही करेगा। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य, उत्सव, सस्कार अथवा अनुष्ठान में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा। राज्य तथा उसके अवयव धार्मिक शिक्षा अथवा अन्य किसी धार्मिक कार्यक्रम से दूर रहेंगे।¹

संस्कृति—जापानियों की अपनी परम्परा तथा संस्कृति है। उन्होंने समय-समय पर परिवर्तन के बावजूद अपनी संस्कृति को सजोये रखा है। साथ-ही उन्होंने 'व्यक्तिगत' तथा सामाजिक रूप में बाह्य-संस्कृतियों के तत्वों को अपनी संस्कृति में जिना विरोध के मिला लिया है। फलतः जापानियों की संस्कृति में प्राचीनता के साथ आधुनिकता का समन्वय हो गया है।

शिक्षा—शिक्षा के क्षेत्र में जापान बहुत ही आगे है। वहाँ शिक्षा शत-प्रतिशत है। आधुनिक शिक्षा के सगठन तथा सिद्धान्तों को दो मौलिक विधियों में उल्लिखित किया गया है— शिक्षा की मौलिक विधि (The Fundamental Law of Education) और विद्यालय शिक्षा विधि (The School Education Law), इन विधियों के अनुसार शिक्षा का उद्देश्य "मानवीय अधिकारों का दृष्टि में रखते हुए एवं शांतिपूर्ण तथा प्रजातान्त्रिक राज्य और समुदाय में आत्म-विश्वस्त नागरिकों को पैदा करना है।" जापान में व्यक्तिगत गौरव, सत्यनिष्ठ एवं शांतिपूर्ण नागरिकों का विकास तथा उच्चवोटि का वैयक्तिक पर विश्व-व्यापी संस्कृति का स्थापना की शिक्षा का आधार माना गया है। सभी नागरिकों को शिक्षा प्राप्ति का समान अवसर प्राप्त होता है।

राष्ट्रीय राज्य—"जापान सदा से ही एक राष्ट्रीय राज्य (Nation-State) रहा है। कम-से-कम दो हजार वर्षों के उसके इतिहास से पता चलता है कि वह एक अविच्छिन्न राष्ट्र रहा है। यही एक ऐसा देश है जहाँ भूमि तथा मूल जाति के आधार पर आंतरिक झगड़े कभी नहीं हुए और बाहर से आनेवाले भा-दड़ों तेजा से जापानी राष्ट्र में घुल-मिल गया।"² लगभग २५ सौ वर्ष पूर्व से आज तक जापान एक राष्ट्र के रूप में रहा है। जापानियों ने

1 Freedom of religion is guaranteed to all No religious organization shall receive any privileges from the State, nor exercise any political authority

No person shall be compelled to take part in any religious act, celebration, rite or practice

The State and its organs shall refrain from religious education or any other religious activity"—Art 20, The Constitution of Japan

2 "A central concept in Japanese education to day is 'to produce the self-reliant citizens of a peaceful and democratic state and community with a respect for human rights --The Japan of To Day, op cit PP 71 72

3 "In a sense Japan has always been a national state with interruption, it has been a nation of one people through more than two thousand years Not one among the Empires of Europe and Asia escaped internal territorial and racial conflict, but Japan did"—Elizabeth Victor and A Velen (Ed), The New Japan, P 20

उपनी मूळ व शीघ्र एषता को मामा व भाषा और मामा व जोरा र्जनी स बना रमा है । फलत सारा राष्ट्र एष मावप्य (Orientalism) के ममा है । जापान क राष्ट्रीय एका एष दृष्टता अद्वितीय है । इसका राष्ट्रीय एका व मुद्द कारण है, जंग, जापानियों का सदियों म पितृ प्रपात, घमत्त और माम तयात, मामा व उपात रहता, मनी जापाना घमों के अनुगार आत्मत्याग का श्कार, परिवार एष राष्ट्र व प्रीत भक्ति तथा गात्रजनित हिता को व्यक्तिया हिता के उपर ममता, देश को विदीनी आक्रमणों म रक्षा, दल को आविष रक्षा, और जापान का प्राय मुद्द मामा के अधात रहता ।

सारास म, जापान एष प्राचीन राष्ट्र है साय-हा यह आधुनिकतम तथा गतिशील राष्ट्र भी है । इसका स्वान विदव व विवितत राष्ट्र म अतत है ।

२ जापानी राजनीतिक विचार तथा मविधान

(Japanese Political Thought and the Constitution)

जापान की सररृति की भीति वहाँ की राजनीति विचारधारा भी प्राची ता और आधुनिकता का अपूर्व सम्मिश्रण है । जापान के राजनीतिक विचार म विभिन्न तत्वों—प्राचीन और आधुनिक, पूर्वाय और पारताय—ता मल है । इसके राजनीतिक विचार पर बौद्ध, कन्द्यु शियन, शिष्टी और इसाई घमों का प्रभाव पडा । गत कतादी के माय से वहाँ सभी राजनीतिक वादो का भी प्रभाव बढ़ रहा है ।¹ इसका परिणाम यह हुआ है कि जापान म पुराने और नये राजनीतिक विचारो तथा परम्पराओ का सार मेल हो रहा है । राजनीतिक प्रजातन्त्र का सामन्ती निष्ठाओ, स्वतन्त्र व्यापार का अत्यधिक बडे पैमाने के एकाधिकारी उद्योगो और मावस-वाद के विभिन्न हवो का पुराने और अच्छे दिनों के लिए मेल हो रहा है ।²

जापानी राजनीतिक जीवन को निम्नलिखित विचारधाराओ ने प्रभावित किया है —

(i) समाज और राज्य में अन्तर नहीं—जापानी समाज और राज्य म अन्तर नहीं करते । वे दोनों को एष ही समझत हैं तथा शासन को मानव के हित के लिए आवश्यक मानते हैं । फलत उनके अनुसार राज्य का काय क्षेत्र असीमित तथा काफी व्यापक होता है । इस प्रकार जापानी राज्यवाद (Statism) में विस्वास करते हैं । इसी कारण वहाँ व्यक्तिवाद (Individual) का प्रभाव नहीं के बराबर देसन को मिलता है ।

(ii) राजनीतिक चेतना का निम्न स्तर—जापान म जनसाधारण राजनीतिक मामलो में कम रुचि लेते हैं । वे साधारणत राजनीतिक प्रश्नो पर यदा-कदा ही वाद विवाद करते

1 Japanese political ideas are compounded of various and sundry ingredients both ancient and modern, both oriental and occidental. Since the middle of the 19th century the Japanese have been exposed to all the isms that the world has known.—C Yanaga, op cit, P 31

2 'The new Japan is fermenting a mesh of new ideas and old customs. It is mixing political democracy with feudal loyalties, free enterprise with giant monopolies and several shades of Marxism with a hankering for the good old days'—Elizabeth and Victor A Velen (Ed), op cit P 40

हैं। विगत वर्षों में ममाजवादी तथा साम्यवादी दलों के प्रभाव के कारण जनता में राजनीतिक चेतना आ रही है तथा वे राजनीतिक प्रश्नों में अधिक रुचि लेने लगे हैं।

(iii) सामाजिक सगठन के लिए नमूने के रूप में परिवार (The family as a model for social organization)—जापान में सामाजिक सगठनों के लिए परिवार को नमूना माना जाता है। जिस प्रकार का सम्बन्ध परिवार में रहता है, उसी प्रकार वय सम्बन्ध सामाजिक, आर्थिक तथा व्यावसायिक समूहों में पाया जाता है। इन सगठनों में परिवार की भाँति एक ओर तो सत्ताधारी व्यक्तियों के अपने अधीन व्यक्तियों के प्रति दायित्व तथा कर्तव्य होते हैं जिन्हें वे पिता के समान निभाते हैं और दूसरी ओर साधारण व्यक्ति अपने बच्चों के प्रति निष्ठा रखते हैं और उनकी आज्ञाओं का पालन करते हैं। जापान में अधिकार प्राप्त व्यक्ति को 'ओयाबून' (Oyabun) और अधीनस्थ को 'कोबून' (Kobun) कहते हैं। अतः सत्ताधारी तथा उसके अधीनस्थ व्यक्तियों के समूह को 'ओयाबून—कोबून सम्बन्ध', कहते हैं। इसके अनुसार किसी भी सगठन में अधीनस्थ व्यक्ति स्वामी की आज्ञा का यथासम्भव पालन करता है। राजनीतिक क्षेत्र में भी इस परम्परागत सम्बन्ध का व्यापक प्रभाव पड़ा है। इस प्रकार जापानियों के जीवन के हर क्षेत्र में उनके पारस्परिक सम्बन्धों का निर्धारित करने के लिए परिवार को आदर्श के रूप में स्वीकार किया गया है।¹

(iv) सम्राट का स्थान—जापान के राजनीतिक जीवन में सम्राट का महत्वपूर्ण स्थान है। जापानी सम्राट और उसके वंश को देवी मानते हैं। उन्हें इस बात का गम है कि उनका राजवंश सत्ता में सबसे पुराना है। उन्हें यह भी विश्वास है कि जापानी साम्राज्य सदा ही सम्राट के वंश द्वारा शासित होगा। उनका यह भी विश्वास है कि सम्राट ईश्वरीय इच्छा के अनुसार देश प्रशासन करता है। अतः वे उसकी इश्वर की तरह पूजा करते हैं। जापान में सम्राट राष्ट्र की हृत् परिवार का पिता-मुल्य मुखिया है। राज्य के कानूनों और आज्ञाओं का आधार माता-पिता के प्रति कर्तव्य की भावना और सम्राट के प्रति निष्ठा के कारण जापान में व्यक्तिवाद का विकास नहीं हो सका।²

सम्राट की स्थिति की धारणा एक प्राचीन सिद्धांत 'कोकुताई' (Kokutai) पर आधारित है। इस सिद्धांत में मुख्यतः तीन विचार सम्मिलित हैं—

1 The family is looked up as the model for other social groupings, including the largest and most extensive, namely, the nation-State

In social groupings of this type, persons of authority assume obligations and manifest attitudes towards their sub-ordinates much as if they were foster-parents, and conversely the sub-ordinates behave dutifully and hold feelings of great personal loyalty towards their superiors"—N. Ike, *Japanese Politics*, P 26

2 "With the Emperor considered as patriarch and the nation one large family, political obligation ultimately rested on filial piety. Since loyalty and filial piety made constant demands on the individual there was little room under the Japanese myth system for individualism."—*Ibid* P 41

(क) जापानी राज्य अनोखा है जिसमें पश्चिमी देशों की भाँति आधुनिक बनाने पर भी प्रजातन्त्रीय प्रणाली और आदर्शों को अपनाना आवश्यक नहीं।

(ख) सम्राट पिता के समान है जो अपनी सत्तान को प्यार करता है।

(ग) आरम्भ में सम्राट का परिवार आया और आगे चलकर उसके वंशज ही सम्राट के प्रजाजन हो गये। अतः सम्राट राष्ट्ररूपी बृहत् परिवार का पिता-मुल्य मुखिया है।

(घ) हिंसा की परम्परा (The Tradition of Violence)—जापान के राजनीतिक जीवन में हिंसा की परम्परा पायी जाती है। शुरू में वहाँ साम ती प्रथा का प्रचलन था। इस प्रथा के अंतर्गत युद्ध करने वाला बग बल और हिंसा का प्रयोग करता था। मेजी युग के प्रारम्भ में युद्ध करनेवाले इस बग का अंत हुआ। लेकिन उसकी हिंसात्मक परम्परा आधुनिक काल में भी जारी रही। वस्तुमान शताब्दी में हुए सभी सैनिक विद्रोहों में हिंसा और राजनीतिक कत्लों का प्रयोग हुआ। साम्यवादियों के बढ़ते प्रभाव के कारण राजनीतिक जीवन में हिंसा का प्रयोग खुल कर किया जाने लगा है। जापानी डायट के अंदर भी सदस्यों में तनावपूर्ण स्थिति तथा हिंसात्मक कायवाहियों की घटनाएँ पायी जाती हैं। वहाँ ससदीय पद्धति के प्रचलन के बावजूद सर्वैधानिक सरकार को पलटने के लिए साधारणतः दो गैर सर्वैधानिक तथा हिंसात्मक तरीकों को अपनाया जाता है। वे तरीके हैं—जनप्रदर्शन (Demonstrations) और आतंकवाद (Terrorism)। १९०५ ई० में पोर्ट-स-साउथ संधि के विरुद्ध जलियों में हुए जनप्रदर्शन और १९१८ ई० में चावल के लिए लूटमार (Rice Riots) ने तत्कालीन मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया। आतंकवादी प्रथा के अंतर्गत हम राजनीतिक कथनों का प्रयोग आम तौर से पाते हैं। कभी कभी तो कत्लों के अत्यधिक प्रयोग के कारण जापान के शासन को 'कत्ल द्वारा शासन' (Government by Assassination) कहा जाता है।¹

(च) राजनीतिक और धर्म का समन्वय—जापान में शासन का आधार धर्म पर रहा है। वहाँ 'शिण्टो' नामक राजधर्म का प्रभाव जापानी जीवन पर बहुत दिनों से रहा है। सच्चे अर्थ में यह कोई धर्म नहीं, बल्कि सम्राट और उसके परिवार के पूर्वजों की पूजा है। इस धर्म के अनुसार शासन और धर्म में कोई अंतर नहीं माना जाता। जापानियों के जीवन में इसके प्रभाव के कारण वे राजनीति को धर्म से अलग नहीं कर पाते। राजनीति पर धर्म के प्रभाव का यह भी कारण है कि बौद्ध धर्म और ब्रह्मसिद्ध धर्म के माध्यम से बाहरी देशों के कानूनों और शासन पद्धतियों का जापान में प्रवेश हुआ।

1 "In Japan, two important extra Parliamentary devices have been used to hasten the fall of Cabinets. These are popular demonstration and terrorism. Assassination has been a commonly used political weapon from the beginning of Japanese history. Assassination became so conspicuous a political technique in Japan in 1930s that one knowledgeable foreign observer wrote a description of the political system under the title, Government by Assassination.—Theodore Mc Nelloy, Contemporary Government of Japan P 89

माराशत जापान का संविधान तथा राजनीतिक जीवन विशिष्ट राजनीतिक विचार धाराओं से प्रभावित है। इनमें राज परिवार की सर्वोच्च तथा देवी स्थिति, पंतुक सिद्धांत का राजनीतिक जीवन पर प्रभाव, राज्य का सर्वव्यापी रूप, राजनीतिक चेतना का निम्नस्तर तथा हिंसा की परम्परा इनमें उल्लेखनीय है।

३ जापानी संविधान के अध्ययन का महत्त्व

(Importance of the Study of the Japanese Constitution)

जापान की शासन प्रणाली का महत्त्व कई कारणों से है, जिनके चलते इसका अध्ययन करना आवश्यक है। इन कारणों में निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं—

(1) जापान एक महत्त्वपूर्ण राष्ट्र है—यद्यपि जापान द्वितीय श्रेणी का राष्ट्र है फिर भी इसकी गणना विश्व के अग्रणी, महत्त्वपूर्ण एवं विकसित राष्ट्रों में की जाती है। इसकी महत्त्वपूर्ण स्थिति के कई कारण हैं। पहला, जापान एक प्राचीन राष्ट्र है। इसकी सभ्यता, संस्कृति एवं परम्पराएँ सदियों पुरानी हैं, जिन्हें जापानियों ने आज तक बनाये रखा है। दूसरा, प्राचीन राष्ट्र होते हुए भी जापान आधुनिकतम राष्ट्रों में एक है। इसमें प्राचीनता के साथ आधुनिकता का अद्भुत समन्वय किया है। एक ओर इसने अपनी प्राचीन सभ्यता और संस्कृति को सुरक्षित रखा है, तो दूसरी ओर इसने बड़ी तेजी से विज्ञान और तकनीकी क्षेत्र में आधुनिकता को अपनाया। आज इनमें औद्योगिक क्षेत्र में इतनी अधिक प्रगति की है कि छोटी स छोटी और बड़ी में बड़ी आधुनिक वस्तुओं का उत्पादन कर रहा है। छोटी मशीनों तथा बड़े उद्योगों के विकास के चलते जापान की सस्रों के छोटे-छोटे राज्यों में गिना जाने लगा है। उसने औद्योगिक और व्यापारिक क्षेत्रों में पश्चिम के अग्रणी देशों को गम्भीर चुनौती दी है। अपने औद्योगिक विकास के द्वारा उसने विशाल जनसंख्या के काम की समस्या को बड़े आसानी से सुलझा लिया है। इस दृष्टिकोण से वह भारत के लिए आदर्श प्रस्तुत करता है। तीसरा, गिफू, चिनाम और उद्योग के क्षेत्र में ही नहीं, बल्कि राष्ट्रीयता के विकास के दृष्टिकोण से भी जापान अथवा एशियाई देशों के लिए अनुकरणीय रहा है। वर्तमान शताब्दी में जापान के इतिहास ने एशिया के मुलुक्त देशों में राष्ट्रीय भावना के विकास में काफी प्रभावकारी काम किया है। १९०५ ई० में जापान ने रूस जैसे बड़े यूरोपीय राष्ट्र को हराया। इस घटना का एशिया के देशों, खासकर भारत, में चल रहे राष्ट्रीय आंदोलनों पर प्रभाव पड़ा। एशियावासियों ने यह महसूस किया कि राष्ट्रीय एकता और हृदय से बड़ी-से-बड़ी शक्ति का सामना किया जा सकता है। फलतः उनमें राष्ट्रीयता और एकता की भावना का विकास हुआ और राष्ट्रीय आंदोलनों की बड़ी तेजी से प्रगति हुई। चौथा, सैनिक दृष्टिकोण से जापान सदा ही एक महत्त्वपूर्ण राष्ट्र रहा है। उस राष्ट्रवाद, आक्रामक तथा विस्तारवादी नीतियों के कारण जापान न केवल एशिया के बड़े-से-बड़े क्षेत्रों को सैनिक बल से अपने अधीन करने की कोशिश की है। उसने चीन तथा दक्षिण पूर्वी एशिया के राष्ट्रों पर हमला कर कई बार अपने साम्राज्य के विस्तार करने का प्रयास किया। द्वितीय महायुद्ध के दौरान में उसका साम्राज्य बहुत अधिक विस्तृत हो गया था। सैनिक शक्ति के दृष्टिकोण से वह किसी भी राष्ट्र में अधिन शक्तिशाली समझा जाता था। द्वितीय महायुद्ध

के बाद उमनी गैरिन शक्ति तहस नहग हो गयो, त्रेगिन उमके पूव वट विरव के मर्वाधिब शक्तिशाखा राष्ट्रो की प्रथम पक्ति मे था ।

(ii) विशष्ट शासन व्यवस्था—ब्रिटेन की भांति जापान मे एव विशिष्ट प्रकार की शासन प्राणाञ्जी उपनायी गयी है । यहाँ की शासन-व्यवस्था को 'ताजपाटी गणतंत्र' (Crowned Republic) कहा जा सकता है । ब्रिटेन की तरह यहाँ भी राज्य का अध्यक्ष सम्राट् होता है । प्राचीन काल मे वह सर्वेसर्ग था लेकिन आज केवल वह नाममात्र का प्रधान रह गया ह और ब्रिटिश क्राउन को तरह एव सस्था है । ब्रिटेन के सम्राट की भांति जापान मे भी सम्राट के लिए गहरी और व्यापक आदर की भावना प्रचलित है । इस प्रकार आज के प्रजातांत्रिक युग मे जापान मे राजतंत्र का पचलन है । ब्रिटेन की भांति यहाँ भी राजतंत्र और प्रजातंत्र का अनोखा समन्वय है ।

(iii) प्राचीन ससदीय पद्धति—जापान मे भारत की तरह ससदीय पद्धति की सरकार पायी जाती है । वस्तुत एशिया मे जापान ही सबसे प्राचीन देश है जहाँ ससदीय पद्धति को सबसेप्रथम अपनाया गया ।¹ जापान की डायट और अन्य ससदीय सस्थाओ का इतिहास एशिया मे सबसे प्राचीन है । जापान मे डायट की स्थापना सन् १८६० ई० मे हुई थी जब वि भारत मे तथा अ य एशियाई देशो मे इस प्रकार की सस्थाओ की स्थापना की माँग शुरू हुई थी । इन देश मे ससदीय व्यवस्था की स्थापना यूरोपीय देशो के प्रभाव के अंतगत हुआ था । इस प्रकार जापान और भारत मे ससदीय सस्थाओ की स्थापना के पीछे यूरोपीय देशो का प्रभाव रहा है ।

(iv) जापानो शासन व्यवस्था पर विभिन्न देशों का प्रभाव—ब्रिटेन के अलावे जापान की शासन-व्यवस्था पर अन्य देशो का भी प्रभाव पडा है । इन देशो मे जर्मनी, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका, रूस और चीन विशेष रूप से उल्लेखनीय है । द्वितीय विश्वयुद्ध के पूव जापान की न्यायपद्धति और स्थानीय शासन पर जर्मनी और फ्रांस का गहरा प्रभाव पडा था । द्वितीय महायुद्ध मे जापान की हार के बाद उसकी शासन-व्यवस्था पर संयुक्त राय अमेरिका का सबसे अधिक प्रभाव पडा । जापान की वर्त मान प्रजातांत्रिक पद्धति के निर्माण मे अमेरीकी राजनीतिज्ञो का मुख्य हाथ रहा है । नागरिक अधिकारो की गणना और वर्त मान नाय पद्धति अमेरीकी संविधान से विशेष रूप से प्रभावित है । पड़ोसी देशो मे सोवियत रूस और चीन के प्रभाव भी कम उल्लेखनीय नहीं है । इन देशो के प्रभाव के चलते ही जापान मे साम्यवादी तथा समाजवादी राजनीतिक दलो तथा विचारधाराओ का विकास हुआ है । इस प्रकार व्यापक दृष्टिकोण से जापान के राजनीतिक जीवन तथा संविधान पर पूँजीवादी और साम्यवादी दोनों गुटो के देशो का प्रभाव पडा है ।

1) "Japan has the longest history of parliamentary Government in all of Asia The Imperial Diet was created in 1890 as a result of a popular movement extending over several decades which called for the establishment of parliamentary Government"—G M Kahn (Ed), *Major Governments of Asia*, P 170

(५) **सविधान मे अनूठापन**—जापानी सविधान म कुछ एसी बातों का हम समावेश पाते हैं जो अन्य देशों में नहीं पायी जाती है। इनमें कुछ उल्लेखनीय तथ्य यों हैं। पहला, यद्यपि जापान में ससदीय शासन-व्यवस्था है, फिर भी सभी मंत्रियों को डायट का सदस्य होना अनिवार्य नहीं है, केवल कम-से-कम आधे मंत्रियों को डायट का सदस्य होना चाहिए। दूसरा, ससदीय देशों के विपरीत जापान में द्वितीय मदन का संगठन निम्नमदन की भाँति प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता है। तीसरा, जापान के सम्राट की सविधान द्वारा इतना शक्तिहीन बना दिया गया है कि उसकी स्थिति इंग्लैंड के सम्राट से भी कमजोर हो गयी है। न तो मन्त्रिमंडल के निर्माण में और न तो शासन के सम्बन्ध में ही उसे कोई अधिकार प्राप्त है। चौथा, सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीशों की नियुक्ति और पदच्युति के सम्बन्ध में जनता को भी अधिकार दिया गया है। सविधान में यह व्यवस्था की गयी है कि 'सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीशों की नियुक्ति प्रजाजना द्वारा, इनकी नियुक्ति के पश्चात् होनेवाले प्रतिनिधिसदन के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन के समय तथा इसके उपरान्त प्रति दस वर्ष के पश्चात् पुनर्निरीक्षित (Review) की जायगी। अगर मतदाताओं की बहुसंख्या किसी 'यायाधीश के निष्कासन (Dismissal) का समर्थन करेगी तो उसका पद च्युत कर दिया जायगा।'

(५.१) **भारतीय विद्यार्थियों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण**—जापान की शासन प्रणाली का अध्ययन के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण है। पहला, भारत और जापान का प्राचीन वाक से ही निवृत्ततम सम्बन्ध रहा है। जापान में बौद्ध धर्म भारत से ही गया। साथ ही भारतीय सभ्यता और संस्कृति का भी प्रभाव जापान पर पड़ा। आज भी जापानी बौद्धों के लिए भारत एक धार्मिक तीर्थस्थान है। दूसरा, भारतीय और जापानी सविधानों के मौलिक आदर्शों में बहुत कुछ साम्यता है। भारतीय सविधान के नीति निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी है कि अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में वह शांति, भ्रंश तथा 'याय के मिट्टा' को अनुकरण करेगा। जापाना सविधान भी यह उपबोधित करता है कि वह अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं को हल करने में बल का प्रयोग नहीं करेगा तथा अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शांति और भ्रंश का अनुपादन करेगा। जापानी लोगों ने अंतर्राष्ट्रीय शांति के लिए युद्ध के सार्वभौम अधिकारों, वैधानिक रूप से सदा के लिए त्याग दिया। इस प्रकार मूलतः एक नैतिकवादी राष्ट्र होने हुए भी जापान ने भारत की शांतिवादी और अहिंसापूर्ण परम्परा को अपनाया है। तीसरा, दोनों देशों का शासन पद्धति में मौलिक समानता है। जापान में ससदीय शासन-व्यवस्था को अपनाया गया है। भारत में भी यही शासन-व्यवस्था है। दोनों में अंतर केवल यह है कि जापान में सर्वधानिक राजतंत्र है जब कि भारत में पूर्ण जनतंत्र। चौथा, दोनों देशों के सविधानों में नागरिकों के मूल अधिकारों की चर्चा की गयी है। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि जापान का सविधान भारतीय सविधान से कहीं आगे है। वह सोवियत रूस के सविधान की भाँति नागरिकों का काम पाने का अधिकार भी देता है, जब कि भारतीय सविधान में इस अधिकार की व्यवस्था की गई है। पाँचवा, जापान तथा भारत की आर्थिक समस्याओं में बहुत-कुछ समानता है। जापान की जनसंख्या उसके क्षेत्र के दृष्टिकोण से बहुत अधिक है। साथ ही उसके पास कृषि-योग्य भूमि का भी कमी है। लेकिन उसने अपनी आर्थिक समस्याओं को बड़ा सुगमता से सुलझा लिया है। इस हेतु उसने उद्योगों का विकास किया है तथा सधन कृषि के तरीकों का अपनाया है। भारत भी अपना आर्थिक एवं साधन-समस्या को सुलझाने के लिए इन तरीकों को अपना सकता है। इस सम्बन्ध में वह जापान में बहुत-कुछ सीख सकता है।

अध्याय : २

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(Historical Background)

प्रत्येक संविधान की जड़ अतीत के गभ मे छिपी हुई है। जापान का संविधान इसका अपवाद नहीं। यद्यपि वहाँ एक नये संविधान का निर्माण किया गया है, फिर भी वह प्राचीन परम्पराओं और संस्थाओं के प्रभाव से मुक्त नहीं है। अतः वक्त मान संविधान के मसुचित नान के लिए उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से जापान के सर्वधानिक विकास को चार भागों में बाटा जा सकता है—(i) पूर्व-सामंतिक काल (Pre-Feudal Era), (ii) सामंतिक काल (Feudal Era), (iii) उत्तर-सामंतिक काल (Post-Feudal Era), और (iv) नवीन संविधान का निर्माण-काल (Period of Framing of the New Constitution)।

१. पूर्व-सामन्तिक काल

जापान का प्रारम्भिक इतिहास कल्पना और अनुमान पर आधारित है। इसका कोई लिपि-बद्ध तथा विश्वसनीय इतिहास नहीं मिलता है। इसके राजनैतिक तथा सर्वधानिक इतिहास का सुसबद्ध विवरण केवल ८ वीं शताब्दी से मिलता है।

पूर्व-सामंतिक काल के पूवाद्ध में राजनैतिक संगठन मातृमूलक जातियों की व्यवस्था पर आधारित था। इसका स्वरूप पूर्णरूप से देशीय तथा प्रारंभिक था। उन दिनों भी सम्राट के पद का उदय हो चुका था। लेकिन उसे कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं था। वह अपने अधिकारों का प्रयोग विविध जातियों के माध्यम से करना था।

जापानी इतिहास और परम्परागत कथाओं के अनुसार सम्राट जिम्नू न जापानी साम्राज्य की नींव डाली थी। वह देश का सर्वोपरि शासक, सेनापति और धार्मिक गुरु था। उसके वंश का शासन ७ वीं शताब्दी के मध्य तक रहा।

६४५ ई० में जापान में नवीन राजनैतिक इतिहास का प्रारंभ हुआ, जब कि शासन-व्यवस्था में मौलिक परिवर्तन हुए। इस वर्ष शासन में महान् सुधार हुए, दश में एक नया संविधान लागू हुआ, तथा शासन प्रणाली में पित्रसत्तारम्भ संगठन (Patriarchal System) से राज्य का रूप ग्रहण कर लिया। इस सुधार को 'टाइका सुधार' (The Restoration of Taika) कहते हैं। यह युग ६४५ ई० से ११८५ तक रहा। इसे पूर्व-सामंतिक काल का उत्तराद्ध कहा जाता है।

७ वीं शताब्दी में जापान में महान् सुधारों का कारण पड़ा। चीन का प्रभाव था। उन दिनों चीन वैभव, शान एव राजनैतिक संगठन में काफी जागे बढ़ा हुआ था। जापानी चीन की प्रगति और सम्मान से आश्चर्यचकित थे। उन्होंने उससे काफी प्रेरणा ग्रहण की और अपने देश को उसी की भाँति संगठित और शक्तिशाल बनाने का आकांक्षा करने लगे। चीनी विचारों एवं सस्थाओं को व्यवहार में लाने की दिशा में राजकुमार शोतोकु ने पहले पहल कदम उठाया। उसने ६४५ ई० में १७ धाराओं का एक सविधान लागू किया। इस सविधान के महत्त्व के बारे में प्रो० यानागा ने लिखा है कि निःसन्देह जापान के राजनीतिक विकास में यह एक अत्यन्त महत्त्व की घटना है। इस आलेख में एक ऐसी लिखित कानून के निमण का प्रथम जापानी प्रयास निहित है जो सरकारी प्रशासन के आवरण के सम्बन्ध में देश का मौलिक कानून हो सके। प्रशासनिक कर्मचारियों के आवरण के लिए इसने कुछ ऐसे नैतिक तथा राजनैतिक नियमों की व्यवस्था की जो बौद्ध, कन्फ्यूशियन तथा शिष्टो विचारों पर आधारित थे। उसमें निहित मिद्दातों तथा उपदेशों का रूप विधि तथा नैतिक शिक्षाओं के मिश्रण या संश्लेषण का था।¹ इस सविधान के बाद कई शताब्दी तक इस दिशा में सुधार होते रहे। अतः मारे देश के लिए एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना हुई। विधि सम्बन्धी संहिताओं की एक विस्तृत व्यवस्था की गयी। विविध जातियों की शक्ति को कमकर राजनीतिक शक्ति का केन्द्रीकरण किया गया। देश के विविध भागों में प्रांतीय तथा जिला स्तरीय प्रशासकों की नियुक्ति की गयी। भूमि-व्यवस्था का राष्ट्रीयकरण किया गया और सेना को सम्राट के अधीन कर लिया गया। जापान ने चीन की लोक-सेवा-व्यवस्था को भी लागू किया जिसका उद्देश्य प्रशासन में सुधार लाना था। थाडे म, इन सुधारों का उद्देश्य देश में एक शक्तिशाली राजतन्त्रीय शासन-व्यवस्था की स्थापना करना था। इस व्यवस्था के बारे में यानागा ने लिखा है कि, नवीन व्यवस्था के अतगत सम्राट की स्थिति बड़ी ऊन्नत हो गयी थी, क्योंकि अब उसमें तीन प्रकार की शक्तियाँ निहित थी। वही राष्ट्र का सर्वोच्च, धर्मगुरु था, वही दश तथा देशवासियों का सर्वोच्च शक्तिधारी, शासक था तथा वही राष्ट्रीय सेना का सर्वोच्च अध्यक्ष था।²

1 "That this represented a tremendously important event in the political development of Japan can not be doubted the document represents the first Japanese attempt at a written law, meant to be a fundamental law of the land in so far as the conduct of the Government administration was concerned. It laid down for the Governing official ethico political rules of conduct based upon Buddhist, Confucian and Shinto ideas. The principles and precepts embodied in it were a fusion or synthesis of legalism and moral suasion"—C Yanaga, *Japanese People and Politics* P 114

2 "Under the new system the position of the Emperor was greatly enhanced, for, he, legally combined in himself a three-fold function as the high priest organisation the ruler exercising sovereign power over the land and the people and the commander-in-chief of the nation's military."

इस युग में सम्राट पूर्णतया शक्तिशाली नहीं हो पाया था। शान्ति की वागडोर वस्तुतः फ्यूजीवारा परिवार के मदस्था के हाथ में थी। वे राजा का कमजोर स्थिति में रखते थे जिससे वे उनके नरक्षण में काम कर सकें। इस तरह की निरीक्षणकारी राजनीतिज्ञता लगभग पाँच शताब्दी तक कायम रही। अधिक शक्तिशाली होने के कारण फ्यूजीवारा वंशज बहुत ही कमजोर और अष्ट हो गया। फरवरी १२ वीं शताब्दी के शुरू में उसका पतन हो गया।

२ सामन्तिक काल

जापान के राजनैतिक इतिहास का दूसरा युग 'शोगून' (Shogun) युग से शुरू होता है। पूर्व-सामन्तिक युग के अंतिम चरण में देश में केन्द्रीय सरकार कमजोर हो गयी थी तथा शक्तिशाली मामातो के कारण अंतःकलह की आग धधकने लगी थी। इस कमजोरी और आपसी फूट को १२ वीं शताब्दी में क्षेत्रीय प्रजाति के एक नेता मीनामाटो (Minamoto) ने दूर किया और उसने देश में एक दृढ़ केन्द्रीय सरकार की स्थापना की। उसकी विजय के फलस्वरूप देश में शासक वर्ग पर सैनिक वर्ग का आधिपत्य स्थापित हो गया। मामातो ने सम्राट को अपदस्थ नहीं किया, बल्कि सम्राट के नाम पर देश का शासन होने लगा। उमरें हाथ में देश की नारी शासन शक्तियाँ केन्द्रित हो गयीं। सम्राट ने मीनामाटो को शोगून की पदवी प्रदान की। वह इसी नाम से साम्राज्य की शक्तियों का प्रयोग करने लगा।

सामाजिक क्षेत्र में भी पुरानी व्यवस्था समाप्त हो गयी और नयी व्यवस्था का सूत्रपात हुआ, जिसे सामन्तिक व्यवस्था कहते हैं। ऐसी व्यवस्था एशिया के अन्य देशों में भी प्रचलित थी। इसके अनुसार "भूमि की मालगुजारी पर अपना जीवन व्यतीत करनेवाले योद्धाओं, धर्मगुरुओं या छोटा-भा-वर्ग किसानों पर राज्य करता था।" यह व्यवस्था कृषि प्रधान थी तथा मामातो के शासन के अंतर्गत सामाजिक व्यवस्था काफी बढोढ़ थी। मामातो के पैरों तले किसान दबे हुए थे। वे केवल गुजर उमर करने की स्थिति में थे; शासन की समस्याओं से न तो कोई सम्बन्ध था और न वे रुचि ही लेते थे। इस काल में सामन्त तथा रैयत के सम्बन्ध में मौलिक धारणा यह थी कि सामन्त के प्रति रैयत की भक्ति भावना ही उसका सर्वोत्तम गुण है तथा उसके लिए रैयत का कोई भी त्याग बड़ा नहीं है।¹ यह केन्द्रीकृत सामन्तिक व्यवस्था फिर भी सीधी-सादी थी। समाज के विविध वर्गों पर बढोढ़ नियंत्रण था तथा एक वर्ग के लोगों का दूसरे वर्ग के लोगों से मिलने जुलने और विवाह करने की छूट नहीं थी। इस नीति के कारण सामन्तिक ढांचे में सामाजिक शक्ति और अधिवारा के सन्तुलन की व्यवस्था बहुत समय तक ठीक बनी रही और समाज में भी शांति कायम रही। इस नीति के कारण सामाजिक ढांचे में बढोढ़ता और अपरिवर्तशीलता बनी रही।

शोगून शासन-व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताएँ थीं—

1 'In Asia before modern times one finds a 'common pattern of peasant masses governed by a small class of warriors, priest, or officials subsisting on revenue from land'

(i) **सर्वशक्तिशाली शोगून**—सम्राट राज्य का औपचारिक प्रधान था। वही शोगून की औपचारिक रूप से नियुक्ति करता था। लेकिन शोगून सम्राट की समस्त शक्ति का प्रयोग अपने मन से करता था। शासन का संचालन वह सम्राट के परामर्श के बिना करता था। इस प्रकार शोगून के हाथ में वास्तविक मत्ता थी और सम्राट केवल नाममात्र का शासक था। माराशत शोगून काल में जापान में द्वैध शासन व्यवस्था थी। देश में दो शासक थे, एक सम्राट और दूसरा शोगून। पहला नाममात्र का शासक था ता दूसरा वास्तविक।

(ii) **प्राचीन सभाएं**—शागून शासन का संचालन दो सभाओं का सहायता से करते थे। एक सभा में वरिष्ठ राजनीतिज्ञ (Statesman) होते थे और दूसरी में वनिष्ठ परामर्शदाता (Advisor)। पहली सभा के सदस्य आजीवन अपने पद पर रहते थे और मंत्रियों की भांति शोगून की सहायता करते थे। वनिष्ठ सभा के सदस्य वरिष्ठ सभा की उमरे तार्य में महायता पहुँचाते थे।

(iii) **विकेंद्रित सामन्तिक सरकार**—नामतवादी व्यवस्था के अंतर्गत क्षेत्रीय शासन सामन्ती प्रधानों के अंतर्गत होता था। स्थान-स्थान पर कुछ निश्चित क्षेत्र के स्वामी सामन्ती लाड होते थे जिनके अधीन अनेक वंसल (Vassals) होते थे। वंसल लाडों की आर्थिक और सैनिक सहायता करते थे। इन लाडों का अपने अपने क्षेत्रों में प्रायः सर्वोच्च प्रशासकीय अधिकार होता था। सम्पूर्ण देश का शासन इन सामन्तीय सरदारों में बँटा था। शोगून इन लाडों पर अपना नियन्त्रण रखता था और लाड जनता पर। शोगून का जनता पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं था, बल्कि इसके लिए सामन्ती सरदार मायम का काम करते थे। राष्ट्रीय हित में सम्बन्धित शक्तियाँ शोगून के हाथ में थी, जैसे, वैदेशिक सम्बन्ध, करेन्सी, परिवहन आदि। स्थानीय महत्त्व के विषय जैसे पुलिस, कर, न्याय आदि सामन्ती सरदारों के नियन्त्रण में थे। केन्द्रीय सरकार, का इन सामन्ती पर नियन्त्रण बहुत ही कमजोर था। फिर भी प्रशासकीय कुब्यवस्था की स्थिति में केन्द्रीय सरकार सामन्ती सरदारों को पदच्युत करने का अधिकार रखती थी।

(iv) **वर्गीय विशेषाधिकार पर आधारित शासन व्यवस्था**—नामतक युग की शासन व्यवस्था वर्गीय विशेषाधिकार पर आधारित था। प्रजाजन कई वर्गों में विभाजित थे, जैसे, दरबारी सभासद, सामन्ती लाड, योद्धा और आम जनता, दरबारी सभासद सम्राट के प्रति राजभक्त थे। वे शोगून या सामन्ती सरदारों के नियन्त्रण से परे थे। सामन्ती या शोगून के प्रति उत्तरदायी थे। वे स्थानीय सरकारों का प्रधान होते थे। योद्धा शोगून या नामन्ती सरदारों के प्रति उत्तरदायी होते थे। उन्हें सावजनिक मामला और सैनिक सेवाओं में भाग लेने का अधिकार था। उन्हें किसी प्रकार का व्यवसाय करने का अधिकार प्राप्त नहीं था। आम जनता का समाज में सबसे निम्न स्थान था। वे सावजनिक मामलों में हाथ नहीं बँटा सकते थे।

(v) **सम्राट की क्षेत्र-तुल्य स्थिति**—यद्यपि शोगून के हाथ में वास्तविक शासन-मत्ता थी फिर भी सम्राट का स्थान बहुत ही उच्च तथा श्रेष्ठ था। शिष्टाचार के अनुसार सम्राट का

देवता के समान माना जाता था। उनका वायु शासन के दिन प्रति दिन के मामला में हाथ बँटाना नहीं था। उसका समाज में धार्मिक स्थान प्राप्त था जिसके कारण उसके धार्मिक कृत्यों को अधिक महत्त्व प्रदान किया जाता था। उसके प्रति जापानियों के हृदय में असीम श्रद्धा और सम्मान की भावना पायी जाती थी। सम्राट के प्रति इस विचारधारा के कारण उसकी शक्तियाँ काफी क्षीण हो गयीं और उनका हस्तांतरण क्रमशः शोगुन के हाथों में हो गया। जापानी सम्राट की वर्तमान स्थिति पर इस परम्परा का प्रभाव आज भी देखने को मिलता है।

जापान में शोगुन शासन व्यवस्था की नींव १२ वीं शताब्दी में पड़ी। इसका कानूनी ढाँचा तथा मूल आधार १२३२ की 'जोईसहिता' (Code of Joes) के अनुसार निर्धारित था। १६०३ में शोगुन का पद टोक्गावा वश ने ग्रहण किया जिसका शासन-काल १८६० तक रहा। इस वश के शासन काल में शोगुनेट व्यवस्था अपने उच्चतम शिखर पर पहुँच गयी थी। १८६७ में इस दोहरी शासन-व्यवस्था को समाप्त कर सम्राट को पुनः वास्तविक सत्ता प्रदान की गयी। इस घटना को 'पुनर्स्थापना' (Restoration) कहते हैं। इसके साथ, जापान में सामन्तवाद का लोप हो गया, शोगुनेट की व्यवस्था समाप्त हो गयी और मीजी सविधान को लागू किया गया जिसके अनुसार वर्तमान सविधान के लागू होने से शासन-कार्य चलता रहा।

सामन्तवादी व्यवस्था और शोगुनेट शासन प्रणाली की समाप्ति के अनेक कारण थे। पहला, जापान चीनी सभ्यता के सम्पर्क में आया जिससे उनमें नयी भावनाओं और विचारों का समावेश हुआ। दूसरा, इसी दिनों देश में शिण्टो धर्म का प्रचार हुआ, जिससे देशवासियों में सम्राट के प्रति श्रद्धा और सम्मान की भावना का उदय हुआ। इसका सामन्तवाद और शोगुनवाद पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। तीसरा, देश में व्यापारी वर्ग का विकास हुआ जिसके फलस्वरूप सामन्तों की शक्ति घूमिठ पड़ गयी। चौथा, शोगुन शासन-काल की वैदेशिक नीति भी इसके विनाश में सहायक सिद्ध हुई। शोगुनों ने विदेशी नीति के अतगत पूर्णतया पृथक्तावाद की नीति को अपनाया था। उन्होंने जापान को विश्व के अन्य देशों से पूर्णतया पृथक् रखने का प्रयास किया। इस युग में न तो कोई विदेशी ही जापान में आ सकता था और न कोई जापानी ही विदेश जा सकता था। विदेशी व्यापारियों को जापान से व्यापार करने का अनुमति के सम्बन्ध में १९ वीं शताब्दी के मध्य में देश में वाद-विवाद चला। सम्राट तथा देशवासियों के विरोध के बावजूद टोक्गावा सरकार विदेशियों के सामने झुकी और उन्हें जापान से व्यापार करने की अनुमति प्रदान की। इसका शोगुनेट व्यवस्था पर विपरीत प्रभाव पड़ा और उसका खोखलापन देशवासियों के सामने जाहिर हो गया। पाँचवाँ, विदेशी व्यापारियों के जापान में आगमन से देश की आर्थिक व्यवस्था में बहुत सारे परिवर्तन हुए। अनेक नयी समस्याएँ खड़ा हो गयीं, जिनका समाधान शोगुनेट सरकार नहीं कर सकती। फलतः शोगुन के प्रति सम्मान की भावना देशवासियों के हृदय से जाती रही। छठा, देश के सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में हुए परिवर्तन ने भी शोगुनेट को कमजोर बना दिया। विभिन्न क्षेत्रों में फले-साम ती मरदारों को अपने नियंत्रण में रखने में असफल रही। इनके अतिरिक्त व्यापार की उन्नति से सामन्तों की व्यवस्था का आधार-

कृषि का महत्त्व जाता रहा। कृषि पर निर्भर सामंती मरदार वाणिज्य और उद्योग के क्षेत्र में अपना एकाधिकार स्थापित करने में असफल रह।

उपयुक्त कारणों से ६ शताब्दिवा तक जापानी सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था का आधार बने रहने के बाद १८६७ ई० में शोगूनेट व्यवस्था समाप्त हो गयी। इसकी समाप्ति के साथ सामंतीय शासन व्यवस्था राजकीय शासन-व्यवस्था में परिवर्तित हो गयी। शोगून के स्थान पर नवीन शासन का केंद्र विन्दु सम्राट हो गया। शोगूनेट की समाप्ति के साथ जापान में सामंतवाद का भी अंत हो गया।

३ उत्तर सामन्तिक काल

(Post Fuedal Era)

मीजी पुनर्स्थापना (The Meiji Restoration) — १८६७ में जापान में शोगूनेट व्यवस्था की समाप्ति की घटना को मीजी पुनर्स्थापना कहा जाता है। यह जापान के आधुनिक इतिहास के निर्माण में क्रांतिकारी मोड़ है। इसने सामंतीय शासन के स्थान पर राजकीय शासन की स्थापना की और सामंतवाद के स्थान पर आधुनिक व्यापारिक तथा औद्योगिक व्यवस्था की। यों तो सामंतवादी व्यवस्था की समाप्ति के अनेक कारण थे, लेकिन पुनर्स्थापना का तात्कालिक कारण पश्चिम के देशों की जापान से व्यापार करने की मांग थी। ३ नवम्बर, १८६७ को शोगून केकी ने अपनी उपाधि त्याग दी। उनमें अपने त्याग पत्र में लिखा था कि, “मैं इस बात को स्वीकार करता हूँ अत्यंत लज्जित हूँ कि देश में अशांति के जो विह्वल दृष्टिगोचर हो रहे हैं, उनका कारण मैं ही हूँ। यह सब मेरी ही असमर्थता और अयोग्यता का दोष है। हमारा विश्वास है कि यदि वर्तमान शासन पद्धति को बदल कर सम्राट सभा के हाथों में ही सब शासन सत्ता सौंप दी जाय और साम्राज्य के सब कार्य सम्राट ही करें और हम सब देश की रक्षा के लिए सब भेद भाव भूलकर एक हो जायें तो यह निश्चय है कि हमारा राष्ट्र भी सत्तार के अन्य राष्ट्रों के समकक्ष हो जायेगा।” शोगून के त्याग-पत्र के बाद शासन-सत्ता सम्राट के हाथों में आ गयी और वैधानिक रूप से शोगूनेट को समाप्त कर दिया गया। दो मास के बाद एक आदेश द्वारा सम्राट ने इसकी पुष्टि की। नवीन शासन व्यवस्था के मंचालन के लिए एक मंत्रिमंडल तथा एक परामशदात्री सभा का गठन किया गया। शासन की मजबूत शक्ति निम्न कर सम्राट के हाथों में चली आई और वह शासन का केंद्र बिन्दु बन गया। पुनर्स्थापना से उसे नवीन राजनीति महत्त्व प्राप्त हुआ। यह महान् परिवर्तन जापान के इतिहास में क्रांति का पर्यायवाची हो गया।

प्रतिज्ञा पत्र (Charter Oath)—नयी राजनीतिक व्यवस्था के आधार के रूप में युवक सम्राट मीजी ने पाँच धाराओं के एक प्रतिज्ञा-पत्र (Charter Oath of Five Articles) की घोषणा की जिससे वह मांग निर्धारित हो गया जिस पर नये जापान को चलना था। राष्ट्रीय नीति के निर्धारण से सम्बंधित सिद्धांत तथा आधार के सम्बन्ध में इस प्रतिज्ञा-पत्र में कहा गया था कि —

(1) विचार विनिमय के लिए सभाओं की स्थापना की जायेगी तथा सब मामलों के निर्णय लोकमत के अनुसार किये जायेंगे।

(11) राज्य के कार्यों का प्रबंध करने के लिए पूरा राष्ट्र एक होकर कार्य करेगा।

(111) प्रत्येक व्यक्ति को अपनी पसंद का रोजगार करने का अवसर प्राप्त होगा।

(11v) व्यय के पुराने रीति रिवाज त्याग दिये जायेंगे तथा "याय ईश्वरीय व भूमण्डलीय आधार पर आधारित होगा।

(v) साम्राज्य की नींव को पूरी तरह जमाने के लिए विवेक व ज्ञान सारे समार से प्राप्त किया जायेगा।

इस प्रतिज्ञा पत्र का जापानी स विधान के विभाग में महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसे जापानी "मैग्नाकार्टा" (Magna Carta) कहा जाता है। इसका महत्त्व इन दो बातों में स्पष्ट होता है—(1) इसने व्यवस्थापिका सभा की व्यवस्था की, और (11) यह बतलाया कि सरकार जाधुनिकीकरण की नीति को अपनायेगी तथा विदेशी विरोधी नीति को हतोत्साहित करेगी; तुरत एक व्यवस्थापिका सभा की बैठक भी बुलाई गयी। लेकिन प्रभावपूर्ण साबित न होने के कारण १८७३ में उसे समाप्त कर दिया गया। यही सभा भविष्य में जापान की लोकप्रिय प्रतिनिधिक सभा का आधार बनी।

मीजी पुनर्स्थापना का प्रभाव (Effect of the Meiji Restoration) —मीजी पुनर्स्थापना का जापान के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक जीवन पर व्यापक प्रभाव पड़ा। इन प्रभावों में निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(1) इसका सबसे प्रमुख राजनीतिक प्रभाव यह था कि सदियों पुरानी सामन्तवादी शासन व्यवस्था का अन्त हो गया। देश का शासन सामंतिक से राजकीय हो गया। शोगुनेट का समाप्त कर दिया गया और समस्त राजकीय शक्तियाँ सम्राट के हाथ में आ गयीं। जापानी शासन व्यवस्था को एक नयी दिशा प्रदान की गयी जिसके अनुसार उमने पश्चिम की विकसित स मदीय तथा प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था को अपनाया था। स्थानीय क्षत्रियों का शासन मामलों के हाथ से हटा लिया गया और प्रांतीय गवर्नरों की नियुक्ति की गयी। सम्राट के अधीन एकीकृत शासन व्यवस्था की स्थापना हुई।

(11) इसका दूसरा महत्त्वपूर्ण प्रभाव सामन्ती आर्थिक एवं सामाजिक व्यवस्था की समाप्ति था। पुनर्स्थापना के पश्चात् सामन्तों की भूमि से ली गयी और देश को समस्त भूमि पर सम्राट का अधिकार हो गया। लाडों को व्यापार और वाणिज्य के क्षेत्र में कार्य करने की स्वतंत्रता दी गयी। लाड और वैसल का भेद समाप्त कर दिया गया। सब लोगों को बान्धन की दृष्टि से समान कर दिया गया। पहले के सामन्तीय लाडों तथा देश के अन्ध सम्भ्रांत व्यक्तियों को यूरोपीय पद्धति के अनुसार पैतृक उपाधियाँ प्रदान की गईं, जैसे ब्रिग्स, मार्क्विस्, काउण्ट, बैरन आदि। हर प्रकार के वर्ग विभेद तथा वर्ग विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया। यादवग जब व्यापार में भाग ले सकता था और आम जनता सावजनिक कार्यों में हाथ बँटा सकती थी।

(111) पुनर्स्थापना के फलस्वरूप जापान का आधुनिकीकरण तथा पश्चिमीकरण प्रारम्भ हुआ। बहुत थोड़े ही वर्षों में जापान न इतनी रगति की जितनी कि पश्चिमी देशों ने सदियों में की थी। इसने आधुनिक उद्योगों, आधुनिक राजनीतिक संस्थाओं तथा आधुनिक सामाजिक व्यवस्था को बड़ी तेजी से अपनाकर जापान को आधुनिक राष्ट्रों की श्रेणी में ला दिया। जापान

की राजधानी को क्वीटो से हटा दे दिया गया जिगाटा नाम टोकियो रखा गया। राजधानी के परिवर्तन ने सम्राट को देश के भौगोलिक क्षेत्र में ला दिया। विदेशी विरोधी (Anti-foreignism) नीति का परित्याग कर दिया गया। कानून द्वारा यह तय कर दिया गया कि विदेशियों के विरुद्ध हिंसा को न अपनाया जायगा तथा उनके साथ मित्रतापूर्ण एवं व्यापारिक सम्बन्ध की स्थापना की जायगी।

(11) सामन्तवादी शासन काल में जापानी जनता पर बहुत तरह के सामाजिक बंधन थे। इन बंधनों को कानून द्वारा समाप्त कर दिया गया। सभी नागरिकों को धूमने फिरने तथा इच्छा अनुसार व्यवसाय अपनाने की छूट दी गयी। समाज से हर प्रकार के वग विभेद को समाप्त कर दिया गया।

निश्चित मीजी पुनर्स्थापना ने जापान को एक नयी गति प्रदान की। इस देश को वह शक्ति प्रदान की जिसके द्वारा उमने बहुत धोड़े समय में ही अत्यधिक प्रगति कर ली और पश्चिमी राष्ट्रों की श्रेणी में आ गया। एच० जी० वेल्स के शब्दा में, "आश्चर्यजनक शक्ति और बुद्धिमत्ता से उन लोगों ने अपनी सभ्यता और सभ्यता को यूरोपीय देशों के स्तर पर ला दिया। जापान ने जितनी तेजी से प्रगति की उतना मानव इतिहास में अन्य किसी राष्ट्र ने नहीं की थी।"¹

४ मीजी-संविधान

(Meiji Constitution)

मीजी पुनर्स्थापना के बाद जापान में शासन-सुधार के लिए आन्दोलन शुरू हुआ। जापानियों ने सवैधानिक सरकार की माँग शुरू की। पश्चिमी देशों से सम्पर्क के कारण इस आन्दोलन को बहुत बल मिला। सुधारवादी दो गुटों में विभक्त थे। एक गुट निरंकुश राजतन्त्र का समर्थक था। यह प्रणिया की भाँति नौरक्षाहीन पर आधारित राजतन्त्र की स्थापना चाहते थे। दूसरा गुट ब्रिटिश शासन व्यवस्था की भाँति सीमित या सवैधानिक राजतन्त्र के पक्ष में था। यह ससदीय शासन की स्थापना चाहता था जिसमें उत्तरदायी मंत्रिमंडल और सवैधानिक प्रधान के रूप में सम्राट हुआ।

सुधारवादियों की माँग के फलस्वरूप १८७४ में सीनेट की स्थापना की गयी। यह एक कानून निर्माता मन्त्रालय थी। इसमें केन्द्रीय बुलीनो और मन्त्रालय कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती थी। 'यायापालिका' के सम्बन्ध में भी कुछ सुधार लाया गया। एक स्वतन्त्र उच्च 'यायालय' की स्थापना की गयी। जनता के विचार को जानने के लिए 'प्रीफेक्चरों के गवर्नरों की मन्त्रालय' (Assembly of the Governors of Prefectures) का सभ्यता किया। ये सुधार इस अर्थ में अग्रगण्य थे कि उन्होंने लोकप्रिय विधान मन्त्रालयों और निर्वाचनों की व्यवस्था नहीं की।

वस्तुतः १८७४ के सुधारों के उदारवादियों को सतोप नहीं हुआ। इसलिए सविधान में सुधार की माँग जोर पाड़ती ही गयी। इन माँगों के समर्थकों की संख्या बढ़ती गयी और

1 'With a astonishing energy and intelligence, they set themselves to bring their culture and organisation upto the level of the European powers. Never in all the history of mankind did a nation make such a stride as Japan then did'

यह क्रमशः जन आंदोलन का रूप लेने लगा। अंत १८७८ में सरकार ने जनता को संस्तुष्ट करने के लिए पुनः कुछ सुधार लाया। हर प्रीफेक्चर के लिए सीमित मताधिकार पर निर्वाचित सस्थाओं का सांगठन किया गया। ये परामशदात्री निकाय थीं। इन्हें स्थानीय वरों को लागू करने और खर्च करने का अधिकार था। १८८० ई० में नगरी, शहरी और गाँवों के लिए भी इस तरह की सस्थाओं की स्थापना की गयी। इन परिवर्तनों के बावजूद सुधारों के लिए आन्दोलन दब नहीं गया, वरन् उत्तरदायी और संवैधानिक सरकार की माँग बढ़ती ही गयी। इस माँग के उत्तर में २१ अक्टूबर, १८८१ का सम्राट को ओर में एक घोषणा प्रसारित की गयी जिसमें यह कहा गया कि १८९० ई० तक एक व्यवस्थापिका आमंत्रित की जायगी। देश के लिए एक नवीन संविधान बनाने की योजना बनाई गयी।

संविधान के निर्माण के भार प्रिंस इतो को सौंपा गया। इतो ने संसार के विभिन्न संविधानों के अध्ययन के लिए यूरोप का भ्रमण किया और फ्रांस, जर्मनी, ग्रेट ब्रिटेन आदि देशों के संविधानों का सूक्ष्म अध्ययन किया। वह यूरोप में दो वर्षों तक रहा। वहाँ से लौटकर मात्र, १८८४ में उसने संविधान के निर्माण का कार्य प्रारम्भ किया। वह जर्मनी के संविधान से बहुत ज्यादा प्रभावित था। अंत इस संविधान का विचार प्रभाव जापान के नये संविधान पर पड़ा। संविधान निर्माण में दो वर्ष लगे। इस समय में विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि यह संविधान सावजनिक रूप में न बनाये जाकर जनसाधारण से छिपाकर बनाया गया था। संविधान के प्राप्ति को सम्राट के सामने रखा गया। सम्राट ने संविधान को प्रीवो कौन्सिल में विचारार्थ भेजा। प्रीवो कौन्सिल ने ४१ गुप्त 'संवैधानिक अविवेकानों' में २५ मई से १७ दिसम्बर १८८८ तक संविधान को प्रत्येक घांटा पर विचार किया और इसे अपनी स्वीकृति प्रदान की। ११ फरवरी, १८८९ ई० को सम्राट के हस्ताक्षर होने के उपरान्त, संविधान को लागू किया गया। सम्राट के इस कार्य से संवैधानिक शासन की स्थापना के लक्ष्य की पूर्ति हुई।

जिससे सम्पूर्ण राष्ट्र में प्रसन्नता की लहर दौड़ गयी। यह संविधान वक्त मान संविधान के लागू होने के पहले तक अर्थात् ३ मई, १९४७ तक लागू रहा।

मीजी संविधान की विशेषताएँ

मीजी संविधान, जिसे १८८९ में लागू किया गया, की निम्नलिखित विशेषताएँ थीं

(1) लिखित एवं संक्षिप्त संविधान (Written and short Constitution) — मीजी संविधान अपने समय का पूर्व का पहला लिखित संविधान था। यह अमरीकी संविधान की भाँति एक लोकप्रिय संविधान निर्माता सभा द्वारा नहीं बनाया गया था, बल्कि इसका निर्माण एक व्यक्ति-विशेष, राजकुमार इतो, के द्वारा हुआ था। १८८९ का जापानी संविधान एक संक्षिप्त प्रलेख था जिसका आकार अमरीकी संविधान के लगभग आधा था। इसमें एक प्रस्तावना, ७६ धाराएँ तथा ७ अध्याय थे। अध्याय क्रमशः सम्राट, प्रजा के अधिकार और वक्तव्य, ट्रायल, मंत्रियाँ और प्रीवो कौन्सिल, न्यायपालिका वित्त और पूंजी नियमों से सम्बद्ध थे। संविधान की भाषा मरु, सुवाच तथा संक्षिप्त थी। संविधान के मूल वाक्यों द्वारा

शासन की माटी हथ रेखा ही स्पष्ट होनी थी और विस्तार की बात सम्राट के अनुदशा द्वारा निश्चित की गई थी। इस प्रकार लिखित होते हुए भी यह स विधान बहुत अश तक अलिखित था।

(ii) राजतंत्रीय सरकार (Monarchical form of Government) —स विधान का आधार लोकप्रिय प्रभुमत्ता (Popular sovereignty) नहीं थी, बल्कि इसका केन्द्र विन्दु सम्राट था। स विधान में सम्राट का सर्वप्रमुख स्थान प्रदान किया गया था। पहली धारा में ही कहा गया था कि "जापानी साम्राज्य का शासन अनवरत रूप से युगो तक सम्राट के वंशजों के हाथ में रहेगा। स विधान की चौथी धारा में यह उपबोधित किया गया था कि सम्राट साम्राज्य के शीवस्थान है, उनको साम्राज्य-मत्ता के सब अधिकार प्राप्त है और वे उनका वत्त मान स विधान के अनुमार प्रयोग करते हैं।" इतना न हमकी व्याख्या करते हुए कहा था कि साम्राज्य पर शासन करने का तथा प्रजा की पाठने का सम्राट का अधिकार पूव परम्परागत है और वंशपरम्परा तक रहेगा। राज्य की शासन-सम्बन्धी सभी शक्तियों का एक व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित हो जाना स प्रभुता की अनिनार्य विशेषता है।" इस प्रकार अतत समस्त शक्तिया सम्राट में निहित था। वह राज्य का अध्यक्ष था और स प्रभुता के समस्त अधिकार उसी में सन्निहित थे।

स विधान द्वारा प्रदत्त उसकी शक्तियाँ अत्य त व्यापक थी। वे शासन के तीना अगा, काय पालना, व्यवस्थापिका और "यायपात्रा से सम्बन्धित थी। इम सम्बन्ध में भी इतो ने लिखा था कि "राष्ट्र के ममस्त शासनाधिकारों का एक पुष्प के हाथ में होना ही सम्राट की सर्वोपरिता का मुख्य लक्षण है और नियमानुसार उन अधिकारों का प्रयोग करना उम मत्ता के प्रयोग की सूचना है।" सभी कानूनों की अतिम स्वीकृति सम्राट दता था। वह डायट के दोनो सदनों की बैठक बुलाता था। वह निम्नसदन को विघटित करता था। उसे अध्यादेश निकालने का अधिकार था जिसे कानून की शक्ति प्राप्त थी। सम्राट काय पालिका का प्रधान था। वह सभी कर्मचारियों की नियुक्ति और पदच्युति करता था। वह कुलीनता (novility) की परवी देता था। उसे क्षमा प्रदान (Pardon), प्राविलम्बन (Reprive) और सावजनिक क्षमा प्रदान (Amnesty) का अधिकार प्राप्त था। वह सेना का सर्वोच्च कमाण्डर था। उसे युद्ध की घोषणा करने, संधि करने और शांति स्थापित करने का अतिम अधिकार था। उसे यायिक क्षेत्र में भी विशाल अधिकार प्राप्त थे। "याय का काय" न्यायालयों में सम्राट के नाम से होता था। ममस्त न्यायाधिकारी उसी की शक्ति के भिन्न भिन्न स्वरूप थे। चाडे में सम्राट की विधि निर्मात्री काय पालिका और "यायिक" शक्तियाँ काफी व्यापक थी। लेकिन इन समस्त शक्तियों का प्रयोग इ गलड की भांति उसके मन्त्री करते थे। ये मन्त्री डायट के प्रति नहीं, बल्कि सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे। अत स विधानत सम्राट शासन-काय में हस्तक्षेप कर सपता था। लेकिन वान्तविनता यह थी कि सम्राट शासन के द निक नार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता था। वह ब्रिटिश सम्राट की भांति एक स बवानिक प्रधान बन गया था तथा वान्तविक शक्तियाँ सत्रिया के हाथ में जा गयी थी। इसलिए फ्यूजीशावा (Fu

Jisawa) ने कहा है कि "इ गैड के सम्राट की भांति जापान वा सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं।"¹

यहां यह विशेषरूप से उल्लेखनीय है कि जापानी परम्पराओं के कारण वहां के सम्राट की नैतिक शक्ति एक प्रतिष्ठा ब्रिटिश सम्राट से कहीं अधिक थी। यह माना जाता था कि सम्राट पवित्र और अनुल्लघनीय है। इतो ने कहा था कि 'सम्राट इतने पूज्य हैं कि उन पर श्रद्धारहित या अपमानजनक टीका टिप्पणी करना अनुचित है। इस प्रकार सम्राट निंदा या आलोचना की सीमा से परे हैं और वे इतने पवित्र हैं कि वे कोई अत्याय अथवा अनुचित व्यवहार नहीं कर सकते।' वस्तुतः राज्य और सम्राट समानार्थी थे। सम्राट ही राज्य था। सम्राट और प्रजा में कोई अंतर नहीं माना जाता था। उनके हित एक समझे जाते थे। इस प्रकार सम्राट का स्थान सर्वोच्च, सर्वव्यापक और श्रद्धापूण था।

(iii) नागरिक अधिकार (Fundamental Rights)—मीजी संविधान में नागरिक अधिकारों की व्यवस्था की गयी थी। संविधान की धारा १८ से ३२ तक जापानी नागरिकों के अधिकारों एवं कर्तव्यों की गणना की गयी थी। ये अधिकार निम्नलिखित थे—(a) निवास स्थान बनाने तथा कानून की सीमाओं के अन्दर उसे बदलने की स्वतन्त्रता, (b) किसी भी प्रजाजन को कानून की अनुमति के बिना न पकड़ा जाना, न हवालात में रखना और न दण्डित किया जाना, (c) किसी प्रजाजन को कानून के अनुसार जजों द्वारा विचार किये जाने से वंचित नहीं किया जाना, (d) कानून द्वारा निदिष्ट अपवादों का छोड़कर किसी जापानी नागरिक के घर में जाकर उसकी सम्पत्ति के बिना तलाशी नहीं लेना, (e) किसी नागरिक के गुप्त पत्रों को खोलना या पढ़ना नहीं, (f) प्रत्येक नागरिक का सम्पत्ति-अधिकार अनुल्लघनीय, (g) प्रत्येक प्रजाजन द्वारा शान्ति और मर्यादा का उल्लंघन न करते हुए तथा अपने नागरिक कर्तव्यों के पालन में बाधा न डालते हुए धार्मिक स्वतन्त्रता का उपभोग करना, (h) नागरिकों को कानून की सीमा के अन्दर बोलने, लिखने, छापने और सभा-समितियों की स्थापना करने की स्वाधीनता, (i) नागरिकों को दरबार के शिष्टाचार और नियमों के अनुसार प्रायनाम प्रेषित करने का अधिकार।

संविधान में नागरिकों के कर्तव्यों का भी उल्लेख था— a) जापानी नागरिक कानून की धाराओं के अनुसार स्थल-सेना और जल-सेना में नियुक्त किये जा सकते थे, (b) जापानी नागरिक कानून की धाराओं के अनुसार कर देने के लिए बाध्य थे।

मीजी संविधान में नागरिक अधिकारों का उल्लेख सामन्तवादी व्यवस्था पर एक महान् प्रशंसा थी। लेकिन यह अधिकार निर्बाध नहीं थे। इस पर इतने प्रतिबंध थे कि कभी-कभी वे तथ्यहीन एवं निरर्थक मान्य पड़ते थे। इन प्रतिबंधों में निम्नलिखित उल्लेखनीय थे— 1) संविधान में प्रजनित अधिकारों पर स्वयं संविधान की शब्दावली द्वारा ही अंक प्रनिबंध लगा

1 "The Emperor of Japan reigns but does not rule, just as the king of England reigns but does not rule" - F. Fujisawa 'The Recent Aims and Political Development of Japan' P. 55

दिये थे। अधिवारों से सम्बन्धित गव धाराओं में एक भी ऐसी नहीं थी जिसमें 'वानून के विच्छेद' या 'वानून में निर्दिष्ट अवस्थाओं या छोड़कर' या 'वानून के अनुसार' जैसी शब्दावलीयें न आयी हों। इनके अनुसार नागरिक अधिवारों को कानून के अनुसार मर्यादित होना पड़ता था, मूल सविधान के अनुसार नहीं, (ii) वायपालिका के हाथों में अध्यादेश जारी करने की विस्तृत शक्तियों के होने के कारण नागरिकों की स्वतन्त्रता का उल्लंघन करना और उनके अधिवारों की अवहेलना करना सरकार के लिए जासान हो गया था, (iii) सविधान में बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) की व्यवस्था नहीं थी इसलिए नागरिकों के अवैध बन्दीकरण के विच्छेद का अधिवार मृत्युदण्ड के समान था।

उपयुक्त प्रतिवधा से यह स्पष्ट होता है कि जापानी नागरिकों की स्वतन्त्रताओं और अधिवारों का उल्लंघन सरकार मनचाहूँ ढंग से कर सकती थी। अधिवारों को सुरक्षित रखने के लिए डायट या वायपालिका के अधिवारों को मर्यादित नहीं किया गया था जैसा संसार के अन्य देशों में किया गया है। जापानी सरकार कानून बनाकर नागरिक अधिकारों को स्वेच्छानुसार मर्यादित कर सकती थी। जापानी परम्परा के अनुसार नागरिक अधिकारों को पूरा तथा असंमित तथा निर्बाध बनाना संभव नहीं था। डा० उयेहारा ने मीजी सविधान में वर्णित अधिवारों की आलोचना करते हुए कहा है कि "यह कहना कि जापानी नागरिकों की स्वतन्त्रताएँ तथा अधिकार सविधान के अंतर्गत कानून की मर्यादा से सुरक्षित हैं, घुमाफिरावर यही कहना है कि वे उस सरकार के कमचारियों की इच्छा पर निर्भर हैं जो लोकतंत्र के अधीन नहीं हैं। सब पूछिए तो सविधान का वह भाग जिसमें गव माधारण के अधिवारों की चर्चा है, केवल निर्जीव अलवार मात्र है, क्योंकि जबतक सरकार लोकतंत्र के अधीन नहीं होती तबतक उसका उपयोग ही क्या हो सकता है?"

(iv) द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका (Bicameral Legislature)—१८८६ के सविधान के अनुसार व्यवस्थापिका शक्तियाँ डायट में निहित थीं। डायट द्विसदनात्मक थी। निम्नसदन को प्रतिनिधिसभा (House of Representatives) और ऊपरी सभा को सरदार सभा (House of Peers) कहा जाता था। प्रतिनिधि सभा में जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि हात थे। प्रारम्भ में इससे सदस्यों के चुनाव में मतदान का अधिकार केवल उन्हीं व्यक्तियों को प्राप्त था जो कानून द्वारा निर्दिष्ट राशि कर के रूप में देते थे। १९२५ में यह योग्यता पूर्णतया समाप्त कर दी गयी और २५ वर्ष की आयु से ऊपर वाले सभी पुरुष जापानियों को मताधिकार मिल गया। ३० वर्ष की आयु से ऊपरवाले व्यक्ति चुनाव में खड़ा हो सकते थे। केवल आश्रित दिवालिया और अधिवासी, दण्डित और राजघरानों के व्यक्ति, सैनिक तथा, गैर सैनिक और न्यायिक अधिकारों मताधिकार से वंचित थे। मतदान गुप्त रूप से होता था। सदन की कुल सदस्य संख्या ४३६ थी और कार्यकाल चार वर्ष था। सदन के अधिवेशन काठ में सदस्यों को भाषण तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता रहती थी और उनकी बन्दी नहीं बनाया जा सकता था।

धुरू में सरदार-सभा की कुल सदस्य-संख्या ३६८ थी। १९३६ में इसकी सदस्य-संख्या ४०७ हो गयी थी। विभिन्न वर्गों के सदस्य इस प्रकार थे—

(I) राजव शीय रक्त के कुमार	१७
(II) प्रिंस	१५
(III) मार्क्विस्	३०
(IV) काउण्ट	१८
(V) वाइकाउण्ट	६६
(VI) बैरन	६६
(VII) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य	१६५

सविधानत डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तिया प्राप्त थी। इनम निम्न-लिखित उल्लेखनीय थी—

(I) **संवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को सविधान के स शोधन के सम्बन्ध में अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनो सदस्यो में सम्राट की आज्ञा से स शोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम-से-कम एक-तिहाई सदस्यो की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर एक-से-कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देते। डायट को स विधान में स शोधन लाने का स्वतः प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं था। इसकी शुरुवात राजा की आज्ञा से ही हो सकता था। इस सम्बन्ध में इतो ने कहा था कि “शासन विधान में स शोधन करने का अधिकार स्वयं सम्राट को ही होना चाहिए क्योंकि वे ही उसके निर्माता हैं।” स विधान में स शोधन लाने की प्रक्रिया पेचिदी थी, क्योंकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यो की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनत-नात्मक भी नहीं था, क्योंकि स शोधन सम्राट की इच्छा पर निर्भर करता था। इसी कारण १८८६ में स विधान में एक भी स शोधन नहीं हुआ।

(II) **व्यवस्थापन की शक्तियाँ**—स विधान में यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुनः स्थापित किय गये कानूनों के मसविदा पर मत प्रदान करेगी और स्वतः भी कानूनों के मसविदो को पुनर्स्थापित कर सकेगी। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर से महत्त्वपूर्ण विधेयक पुनर्स्थापित कर सकते थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति में मंत्रियो को सम्राट के नाम में अध्यादेश निकाला का अधिकार था। अगले अधिवेशन में डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(III) **याचिकाओं पर विचार करने की शक्ति**—कोई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रार्थना पत्र भेज सकता था। यह प्रार्थना-पत्र किसी भी सदस्य के पार भेजा जा सकता था। इन प्रार्थना पत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और मदन के कम-से-कम ३० सदस्यो के चाहने पर प्रार्थना-पत्र पर मदन में वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समयन के अभाव में डायट याचिकाओं पर कोई विवेक कदम नहीं उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी माध्यम नहीं समझा जाता था। वाद में याचिकाओं का प्रयोग जापान में बहुत बढ़ गया और वे लोकमत की पर्याय समझी जान लगी।

(iv) वित्तीय शक्तियाँ—डायट के सामने सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उसे डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहाँ से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को सशोधित या विखंडित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख रेख की शक्तियों का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट का पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को सविधान की ओर से गत वर्ष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी सार्वजनिक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) कार्यपालिका शक्तियाँ—डायट को देश की कार्यपालिका पर नियंत्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों की सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में ध्यान-धीन करते थे। साधारणतः मन्त्रीगण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इनकार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में रूखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की असमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन-पत्र भेजे। यद्यपि सविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निंदा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पदत्याग नहीं करती थी।

(vi) विविध शक्तियाँ—डायट वैदेशिक सम्बन्ध पर भी नियंत्रण करती थी। परराष्ट्र मन्त्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार-सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामंता के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

कार्यप्रणाली—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति व्यवस्था, विधेयको का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुर स्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक संयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट का दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उसे सम्राट के हस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में मतभेद पैदा हो जाता तो उनका संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशन में प्रायः सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को पराम्भ होना पड़ता था।

निष्कर्ष—डायट ब्रिटिश संसद के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के कार्य

(i) राजव शीय रक्त के बुमार	१७
(ii) प्रिंस	१५
(iii) माकिवस	३०
(iv) काउण्ट	१८
(v) वाइकाउण्ट	६६
(vi) वैन	६६
(vii) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य	१६५

संविधानत डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त थीं। इनमें निम्न लिखित उल्लेखनीय थीं—

(i) **संवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनों सदनों में सम्राट की आज्ञा से संशोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम से-कम एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर प्रत्येक सदन में कम से कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देते। डायट को संविधान में संशोधन लाने का स्वतंत्र प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं था। इसकी मुहूर्ता राजा की आज्ञा से ही हो सकता था। इस सम्बन्ध में इतो ने कहा था कि “शासन विधान में संशोधन करने का अधिकार स्वयं सम्राट को ही होना चाहिए क्योंकि वे ही उसके निर्माता हैं।” संविधान में संशोधन लाने की प्रक्रिया पेचिदी थी, क्योंकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यों की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनतन्त्रात्मक भी नहीं था, क्योंकि संशोधन सम्राट की इच्छा पर निर्भर करता था। इसी कारण १८८६ के संविधान में एक भी संशोधन नहीं हुआ।

(ii) **व्ययस्थापन की शक्तियाँ**—संविधान में यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुनः स्थापित किये गये कानूनों के मसविदों पर मत प्रदान करेगी और स्वतः भी कानूनों के मसविदों को पुनर्स्थापित कर सकेगी। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर से महत्त्वपूर्ण विधेयक, पुनर्स्थापित कर सकते थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति में मंत्रियों को सम्राट के नाम में अध्यादेश निकालने का अधिकार था। अगले अधिवेशन में डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(iii) **याचिकाओं पर विचार करने की शक्ति**—कोई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रायना पत्र भेज सकता था। यह प्रायना पत्र किसी भी सदन के पास भेजा जा सकता था। इस प्रायना पत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और सदन के कम से-कम ३० सदस्यों के चाहन पर प्रायना पत्र पर सदन में वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समर्थन के अभाव में डायट याचिकाओं पर कोई विशेष कदम नहीं उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी साधन नहीं समझा जाता था। बाद में याचिकाओं का प्रयोग जापान में बहुत बढ़ गया और वे लोकमत को पर्याय समझी जाने लगीं।

(iv) वित्तीय शक्तियाँ—डायट के सामन सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उस डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहाँ से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को सशोधित या विखंडित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख-रेख की शक्तियाँ का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट को पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को सविधान की ओर से गत वर्ष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी आवश्यक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) कायपालिका शक्तियाँ—डायट को देश की कायपालिका पर नियंत्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों की सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में ध्यान-दीन करते थे। साधारणतः मन्त्रीगण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इंकार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में मुत्त रखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की अक्षमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन पत्र भेजे। यद्यपि सविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निर्दा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पदत्याग नहीं करती थी।

(vi) विविध शक्तियाँ—डायट वैदेशिक सम्बन्ध पर भी नियंत्रण करती थी। परराष्ट्र मन्त्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामान्यतः वैशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

कार्यप्रणाली—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति व्यवस्था, विधेयक का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुर स्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक संयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट का दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उस सम्राट के हुस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में मतभेद पैदा हो जाता तो उनका संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशनों में प्रायः सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को परास्त होना पड़ता था।

निष्कर्ष—डायट ब्रिटिश सदन के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के कार्य

(i) राजवंशीय रक्त के कुमार	१७	। । ।
(ii) मिंस	१५	
(iii) माक्सिस	३०	
(iv) काउण्ट	१८	
(v) वाइकाउण्ट	६६	
(vi) वीरन	६६	
(vii) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य	१६५	

संविधानतः डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त थीं। इनमें निम्न लिखित उल्लेखनीय थी—

(i) **संवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनों सदनों में सम्राट की आज्ञा से संशोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम से कम एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर प्रत्येक सदन में कम से कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देते। डायट को संविधान में संशोधन लाने का स्वतंत्र प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं था। इसकी शुरुआत राजा की आज्ञा से ही हो सकती थी। इस सम्बन्ध में इतना ही कहा था कि “शासन विधान में संशोधन करने का अधिकार स्वयं सम्राट को ही होना चाहिए क्योंकि वे ही उसके निर्माता हैं।” संविधान में संशोधन लाने की प्रक्रिया पेशी थी, क्योंकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यों की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनतंत्र प्रारम्भ भी नहीं था, क्योंकि संशोधन सम्राट की इच्छा पर निर्भर करता था। इसी कारण १८८६ के संविधान में एक भी संशोधन नहीं हुआ।

(ii) **व्यवस्थापन की शक्तियाँ**—संविधान में यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुनः स्थापित किये गये कानूनो के मसविदों पर मत प्रदान करेगा और स्वतः भी कानूनो के मसविदों को पुनर्स्थापित कर सकेगा। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर से महत्त्वपूर्ण विधेयक पुनर्स्थापित कर सकते थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति में मंत्रियों को सम्राट के नाम में अयादेश निकालने का अधिकार था। अगले अधिवेशन में डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(iii) **याचिकाओं पर विचार करने की शक्ति**—काई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रार्थना पत्र भेज सकता था। यह प्रार्थनापत्र किसी भी सदन के पास भेजा जा सकता था। इस प्रार्थनापत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और सदन के कम-से-कम ३० सदस्यों के चाहने पर प्रार्थनापत्र पर सदन में वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समर्थन के अभाव में डायट याचिकाओं पर कोई विशेष कदम नहीं उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी साधन नहीं समझा जाता था। वाद में याचिकाओं का प्रयोग जापान में बहुत बढ गया और वे राजमत की पर्याय समझी जाने लगीं।

(iv) वित्तीय शक्तियाँ—डायट के सामने सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उस डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहाँ से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को सशोधित या विखंडित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख-रेख की शक्तियों का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट को पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को सविधान की ओर से गत वष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी सावजनिक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) कार्यपालिका शक्तियाँ—डायट को देश की कार्यपालिका पर नियन्त्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों की सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में ध्यान-धीन करते थे। साधारणतः मन्त्र-गण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इनकार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में रूख रखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की अक्षमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन-पत्र भेजे। यद्यपि सविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निन्दा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पदत्याग नहीं करती थी।

(vi) विविध शक्तियाँ—डायट वैदेशिक सम्बन्धों पर भी नियन्त्रण करती थी। परराष्ट्र मंत्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामन्तों के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

कार्यप्रणाली—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति-व्यवस्था, विधेयकों का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुर स्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक मयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट को दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उसे सम्राट के हस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में मध्य पैदा हो जाता तो उनका सयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशन में प्रायः सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को पराजित होना पड़ता था।

निष्कर्ष—डायट ब्रिटिश संसद के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के कार्य

एव अधिभार बहुत कुछ मिलते-जुलते थे। लेकिन जापानी डायट ब्रिटिश संसद की तुलना में बहुत ही कमजोर थी। ब्रिटिश संसद में प्रभु है, जब कि जापानी डायट की शक्तियाँ बहुत अधिक सीमित थी। यह रूप में केवल तीन महीने बैठती थी और कार्यपालिका पर उसका नियंत्रण नगण्य था। इसके अनिर्दिष्ट मरदार-सभा ग्रिडन की लाउ-सभा की भाँति उच्च वर्गीय लोग एव विशेष हितों की समा थी। उसका उद्देश्य ही था 'एकदेशीय आन्दोलन के प्रभाव' 'राजनीतिक दलों के अनिष्टकारी प्रभाव' तथा 'प्रतिनिधि सभा के बहुसंख्यक सदस्यों के स्वेच्छा चार' से देश और सरकार का बचाना। यह सभा प्रायः प्रगतिशील एव सामाजिक हित के विधेयों के माग में बाधा पहुँचाता था। इस प्रकार गठन, शक्ति एव स्थिति के सम्बन्ध में जापानी मरदार-सभा आर ब्रिटिश लाउ-सभा में बहुत कुछ समानता थी।

(v) प्रीवी कौंसिल (Privy Council)—प्रीवी कौंसिल जापानी संविधान की एक महत्त्वपूर्ण संस्था थी। शुरू में इसका उद्देश्य संविधान के प्रारूप पर विचार करना था। संविधान के निमण के बाद यह राज्य के गृह विषयों पर विचार करनेवाली और सम्राट को परामर्श देनाली संस्था के रूप में कार्य करना लगी। प्रीवी कौंसिल का निर्माण एव उप-सभापति २० अथवा उससे अधिक सम्राट द्वारा नियुक्त अथ सभासद, महासचिव तथा सचिवालय से होता था। अपने पद के प्रभाव से राज्य के मंत्री भी प्रीवी कौंसिल की बैठकों में सभासद की हैसियत से बैठने और वाद-विवाद में भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी थे। प्रीवी कौंसिल के कार्य दो प्रकार के थे—(i) संवैधानिक और (ii) वंश परम्परा सम्बन्धी। संवैधानिक कार्यों में प्रीवी कौंसिल के परामर्शकारी कार्यों की गणना होती थी। वह सम्राट को राज्य के महत्त्वपूर्ण मामलों में परामर्श देती थी। यह परामर्श सम्राट द्वारा पूछने पर ही दे सकती थी, अपनी इच्छा से नहीं। उसकी इच्छा की स्वीकार या अस्वीकार करना सम्राट पर निर्भर करता था। इस प्रकार प्रीवी कौंसिल का महत्त्व सम्राट की इच्छा पर निर्भर था। सिंहासन के उत्तराधिकारी की अस्वस्थता आदि की दिशा में उत्तराधिकार के क्रम में परिवर्तन प्रीवी कौंसिल के परामर्श से ही हो सकता था। संरक्षक की नियुक्ति भी प्रीवी कौंसिल के परामर्श से ही होती थी। प्रीवी कौंसिल को राजनीतिक कार्य बलाप के क्षेत्र में भी कुछ अधिकार भी प्राप्त हुए। वह कार्यपालिका की गृह और विदेशी नीति पर देख रेख कर सकती थी। डायट में प्रस्तावित होने से पूर्व विधेयक उसके समक्ष जाते थे जिसे वह संशोधन कर सकती थी। प्रीवी कौंसिल को कुछ अर्द्ध-विधायी शक्तियाँ भी प्रदान की गयी थीं। वह सैनिक कानूनों की घोषणा करने वाले अध्यादेशों का अनुमोदन करती थी। वह डायट के अधि-वेशनों के विरामकाल में सकटकालीन अध्यादेशों को स्वीकृत करती थी। अंतर्राष्ट्रीय समझौतों से सम्बन्धित अध्यादेशों पर भी प्रीवी कौंसिल की स्वीकृति की जाती थी। वह संविधान के प्रस्तावों, संविधान के पूर्व कानून और अध्यादेशों से सम्बद्ध सभी मामलों में परामर्श देती थी। १८६० की उद्घाटन ने प्रीवी कौंसिल को तीन प्रकार के कार्य सौंपे थे—(i) संविधान के प्रवचन और संशोधन में सम्बन्धित कार्य, (ii) कतिपय व्यवस्थापन सम्बन्धी मामलों में सम्बन्धित कार्य, और (iii) अपने गठन और शक्तियों को प्रभावित करनेवाले अध्यादेशों के अनुमोदन से सम्बन्धित कार्य।

यद्यपि प्रीवी कौंसिल म विधान का एक आभूषण मात्र दीख पडती है लेकिन बात एसी नहीं थी। उसकी स्थिति अपना विशेष महत्त्व रखती थी। इतो के शब्दा म, "वह स विधान और कानून की एक सुरक्षा" (The Palladium of the Constitution and of the Law) थी। वह सम्राट के स वैधानिक परामश दाताओं की सर्वोच्च सस्था थी। इतो ने प्रीवी कौंसिल के कार्यों का वर्णन करते हुए कहा था कि इसका काय शासन की दूरदर्शी योजनाओं का निर्माण करना, नतीन कानूनों का सम्बन्ध विचार विमर्श के उपरांत प्रभावित करना और उनमें वैज्ञानिकता का पुट देना था। उसी के मत म इनका मूल्य मुख्यतः इसके मददगारों की निष्पक्षता और उपयोगी तथा शांत निष्पक्ष मन की क्षमता पर निर्भर था। स विधान की क्रियावित्त के प्रारम्भिक वर्षों में मन्त्रिमण्डल और प्रीवी कौंसिल में मौलिक एकता थी। ये दोनों जापानी राजनीति म नियत्रक शक्ति का प्रतिनिधित्व करती थी और दोनों ही सस्थाओं के सदस्य एक ही ढंग से आते थे। लेकिन प्रजातन्त्र के विकास के कारण दोनों के स गठन म अंतर हो गया। पलत दोनों म विरोध और मघप पैदा होन लगे। प्रीवी कौंसिल अनुदारता और पतिक्रियानादिता का गढ थी और प्रजातांत्रिक व्यवस्था क विकास म बाधक सिद्ध हुई।

(११) मन्त्रिमण्डल (Cabinet) —मन्त्रिमण्डल के विषय में स विधान चुप था। यह गैर-स वैधानिक विकास का फल था। इसका निर्माण सवप्रथम १८८५ ई० में हुआ। स विधान के निर्माण के बाद यह काय वर्त्ता रहा जोर इसका अस्तित्व सदा के लिए स्थापित हो गया और द्वितीय महायुद्ध तक स विधान का प्रमुख अंग बना रहा। इस प्रकार १८८६ के स विधान म मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था नहीं की गयी थी, लेकिन स विधान की धारा ५५ म राज्य के मन्त्रियों के सम्बन्ध म मन्त्रिमण्डल किया गया था कि 'भिन्न भिन्न राज्यमन्त्री सम्राट् का परामश दिया करेंगे और वे उसके लिए उत्तरदायी होंगे। सब कानूना, सम्राट् क आना पत्रा और सम्राट् के हर तरह के सूचना पत्रा पर जिनका राज्य-व्यवस्था से सम्बन्ध है एक राज्य-मन्त्री का भी हस्ताक्षर होगा।' २४ दिसम्बर, १८८६ का एक साम्राज्यीय अध्यादेश द्वारा मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व को औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था जिनमें इसके स गठन और शक्ति का उल्लेख था।

मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती थी। प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में सम्राट् प्रीवी सील के लार्ड कीपर (Lord Keeper of the Privy Seal) और गैररो स परामश लेता था। अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर होती थी। मन्त्रिमण्डल म प्रधान मन्त्री के अतिरिक्त तेरह विभागीय मन्त्री होते थे—(१) परराष्ट्र मन्त्री, (२) गृह मन्त्री, (३) वित्त-मन्त्री, (४) युद्ध मन्त्री, (५) नौसेना मन्त्री, (६) शिक्षा मन्त्री, (७) याय मन्त्री, (८) वाणिज्य और उद्योग मन्त्री, (९) वन और कृषि मन्त्री, (१०) संचार मन्त्री, (११) रेलवे मन्त्री, (१२) समुद्रपार मामलों सम्बन्धी मन्त्री, और (१३) सामाजिक कल्याण मन्त्री। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का प्रधान होता था। वह प्रशासन का सत्ता का सर्वोच्च अग्रव्यव होता था। किन्तु उसकी शक्तियां सर्वोच्च कमाण्ड (Supreme Command) और साम्प्रदायीय परिवार मन्त्रालय (Imperial Household Ministry) द्वारा मर्यादित थी। प्रत्येक मन्त्री के सहायताार्थ दो उप मन्त्री होते थे—एक म मदीय उप मन्त्री और दूसरा सहायी उप मन्त्री। म सदीय प्रणाली के विपरीत मन्त्रियां

का डायट का सदस्य होना अनिवार्य नहीं था। यो इन नियम के पालन का प्रयास किया जाता था, लेकिन बहुत से मंत्री किसी भी सदन का सदस्य नहीं होते थे।

मंत्रिमंडल पर देश के प्रशासन का भार था। वहाँ भी विषय प्रधान मंत्री या किसी अन्य मंत्री के पहल पर उसके समक्ष विचाराय रखा जा सकता था, लेकिन निम्नलिखित ८ विषयों का विशेष रूप से उल्लेख किया गया था —

(१) कानून के मसविदे और वित्तीय अनुमान तथा आकड़े।

(२) संधियाँ और विदेशों से राजतंत्रिक सम्बंध।

(३) कानून को लागू करने के लिये प्रशासकीय उद्घाटनार्थ और विनियम।

(४) विभागों की क्षमता पर उठनेवाले विवाद।

(५) सम्राट या डायट द्वारा प्रेषित प्रजा की याचिकाएँ।

(६) वजट के अतिरिक्त अन्य व्यय,

(७) चाकूनिन और गवर्नर (Chokunin and Governor) के स्तर के सभी अधिकारियों की नियुक्ति, पदोन्नति और पदच्युति, और

(८) किसी भी विभाग के प्रशासन से सम्बंधित कोई भी विषय।

जापानी मंत्रिमंडल का बाहरी ढाँचा तथा कार्यकरण बहुत कुछ ब्रिटिश मंत्रिमंडल से मिलता जुलता था। प्रति सप्ताह इसकी बैठक होती थी। इसके बाद विवाद तथा निष्पत्ति गोपनीय होते थे। कम-से-कम बाहर से इसमें एकता तथा सुदृढ़ता पायी जाती थी। लेकिन दोनों में एक बहुत बड़ा मौलिक अंतर था। मंत्रिमंडल उत्तरदायित्व (Cabinet Responsibility) के सम्बंध में जापानी संविधान सदीय पद्धति का हठता से अनुकरण नहीं करता था।

जापानी संविधान मंत्रियों के उत्तरदायित्व के बारे में स्पष्ट नहीं था। धारा ५५ में केवल इतना कहा गया था कि “भिन्न भिन्न मंत्री सम्राट को परामर्श देते हैं और उसके लिए वे उत्तरदायी होते हैं।”¹ लेकिन मंत्री किसके प्रति उत्तरदायी थे, इस विषय में संविधान मौन था। इस विषय में दो विपरीत विचार दिये जाते हैं। कुछ लोगों का कहना है कि मंत्रियों का उत्तरदायित्व सम्राट के प्रति था। इस सम्बंध में हॉजमी का कहना था कि “मंत्री प्रत्यक्ष रूप से और व्यक्तिगत रूप से सम्राट और केवल सम्राट के प्रति उत्तरदायी हैं, डायट के प्रति उनका तनिक उत्तरदायित्व नहीं।” इसके विपरीत दूसरे वर्गों के लोगों का कहना था कि मंत्री डायट के प्रति उत्तरदायी हैं, क्योंकि प्रथम मुख्य रूप से डायट के हाथ में है। उत्तरदायित्व के सम्बंध में प्रिन्स इतो का कहना था कि “मंत्रिगण प्रत्यक्ष रूप से सम्राट के प्रति और अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी हैं।” वस्तुतः मंत्रिगण सम्राट के प्रति उत्तरदायी थे, क्योंकि वही उन्हें पदच्युत कर सकता था। डायट को उन्हें हटाने की शक्ति नहीं थी। वह केवल अप्रत्यक्ष रूप से मंत्रियों पर नियंत्रण रख सकती थी। प्रतिनिधि मंत्रा अधिश्वास का पस्ताव पान कर मंत्रिमंडल या किसी मंत्री को त्याग पत्र देना बाध्य नहीं कर सकती थी। लेकिन राजनीतिक दलों के क्रमिक

1 “The Ministers give their advice to the Emperor and be responsible for it”—Article 55

विकास के कारण मंत्रियों को डायट का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक हो गया, जिसके कारण डायट के प्रति उनका उत्तरदायित्व भी बढ़ गया। मीजी संविधान के अंतर्गत, जैसा कि ऑर्गन और जिन्क ने कहा है, एक मंत्रिमंडल था, लेकिन पश्चिमी देशों की भाँति एक मंत्रिमंडल पद्धति की स्थापना की इच्छा नहीं थी।¹

(vii) **संशोधन (Amendment)**—संविधान में संशोधन लाने के लिए एंजल पद्धति को अपनाया गया था। संशोधन का प्रस्ताव साम्राज्यीय आदेश (Imperial Order) द्वारा लाया जा सकता था। उस पर डायट में वाद-विवाद होने के लिए कम से कम प्रत्येक सदन में दो तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक थी। उपस्थिति सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से ही संशोधन का प्रस्ताव पास हो सकता था। संशोधन की पद्धति एंजल होने के अतिरिक्त अप्रजातांत्रिक भी थी। इस सम्बन्ध में अंतिम शक्ति सम्राट को दी गयी थी, क्योंकि वही संविधान का एक मात्र निर्माता था।

(viii) **न्याय व्यवस्था (The Judicial System)**—संविधान के अनुसार सम्राट देश के न्याय के स्रोत थे। "याचक शक्तियों का प्रयोग कानून के अनुसार होता था। इस सम्बन्ध में संविधान की धारा ५७ में कहा गया था कि न्याय की व्यवस्था न्यायालयों द्वारा सम्राट के नाम से कानून के अनुसार की जायगी। न्यायालयों के गठन के नियम कानून के अनुसार बनाये जायेंगे। न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट के हाथ में थी। न्यायालय सम्राट के नाम से न्याय करते थे। जापानी न्याय-व्यवस्था का गठन फ्रान्स की पद्धति से प्रभावित था। वहाँ की भाँति यहाँ पर भी साधारण न्यायालयों और प्रशासकीय न्यायालयों में भेद किया गया था। साधारण न्यायालय की चार श्रेणियाँ थीं और स्थानीय न्यायालय, जिलों के न्यायालय, अपीलीय न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय। इनके अतिरिक्त कुछ पुलिस न्यायालय और विशेष न्यायालय भी थे। सर्वोच्च न्यायालय और अपीलीय न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा तथा अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति न्याय मंत्री द्वारा होती थी। सारे देश के लिए एक ही प्रशासकीय न्यायालय था। इसकी प्रशासनिक मुकदमों का न्यायालयों को (Court of Administrative Litigation) भी कहते थे। इसमें एक सभापति तथा अनेक परामर्शदाता होते थे। इस न्यायालय के सदस्य सिद्धांत में सम्राट द्वारा किन्तु व्यवहार में प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त किये जाते थे। इनकी नियुक्ति जीवन भर के लिए होती थी। इसका क्षेत्राधिकारी पर्याप्त विस्तृत था। यह करारोपण प्रशासनिक फीस, करों की वसूली, सावजनिक कृत्य, सावजनिक और व्यक्तिगत भूमि, स्थानीय पुलिस तथा अन्य कई प्रकार के मुकदमों की सुनवाई इसका क्षेत्राधिकार होती थी।

(ix) **गैर संवैधानिक संस्थाएँ (Extra Constitutional Institution)**—मंत्रिमंडल मीजी संविधान का सर्वप्रमुख गैर संवैधानिक विकास था। इनके अतिरिक्त संविधान के अंतर्गत अन्य कई संस्थाओं का विकास हुआ। इनमें निम्नलिखित संस्थाएँ प्रमुख थीं—

1 "Under the Meiji constitution there was a 'Cabinet' but there was no intention that there be a 'Cabinet system' in the Western sense"—Ogg and Zinn, *Modern Foreign Governments*, P 956

प्रारम्भ में मंत्रिज सत्ता का यह लक्ष्य था कि जापान युद्ध के पश्चात् एक ऐसी शासन-प्रणाली के साथ उपस्थिति हा जो जनतंत्र के विस्तृत मिद्धाता पर आधारित हो और जो विश्वशांति की स्थापना में स लग्न रहा। कई घोषणाओं द्वारा इन लक्ष्य को स्पष्ट भी किया गया। १९४१ के अतलातिक चाटर और १९४५ की पॉटस्, डैम घोषणा द्वारा यह भी निर्धारित किया गया कि यथासम्भव जनतंत्र और विश्वशांति को ध्यान में रखते हुए स्वयं जापानियों को भी स विधान निर्माण का अधिकार दिया जाय।

जापान में नवीन स विधान के निर्माण के सम्बन्ध में मत विभिन्नता पायी जाती थी। बहुत-से जापानियों की, जिनमें प्रधानमंत्री शीदेहारा और प्रो० मिनोव भी सम्मिलित थे, यह राय थी कि जापान के लिए नये स विधान की कोई आवश्यकता नहीं थी। उनका कहना था कि वक्त मान स विधान के उपबन्धा को ही अपेक्षाकृत अधिक उदारवादी मिद्धातो के अनुगार ढालकर तथा उनमें कुछ स शोधन करके ही जापान की शासन प्रणाली को भविष्य के उपयुक्त बनाया जा सकता है। मित्र राष्ट्रों का सर्वोच्च कमाण्ड इस विचार धारा के पक्ष में नहीं था। वह जापान में नये स विधान को लागू करने के पक्ष में था। सर्वोच्च कमाण्डर जनरल मैकार्थर ने ११ अक्टूबर, १९४५ का जापानी मन्त्रिमंडल को आदेश दिया कि देश के लिए नये स विधान का निर्माण किया जाय। उसने बतलाया कि नवीन स विधान में निम्नांकित परिवर्तन किये जाय—

- (i) सम्राट को (यदि उसका पद बना रह) शक्तियों से वंचित कर दिया जाय।
- (ii) गत शासन व्यवस्था की ऐसी प्रतिप्रियात्मक परामश दायिनी स स्थाए, जिनकी १८८९ के स विधान में गणना नहीं थी, नष्ट कर दी जाय।
- (iii) डायट को शक्तिशाली बनाया जाय।
- (iv) मंत्रियों का डायट के प्रति उत्तरदायित्व विनिश्चित किया जाय।
- (v) 'यायपालिका की स्वतंत्रता की प्रत्याभूति की जाय।
- (vi) अधिकारों की निस्तुत रूप में व्यवस्था की जाय।

स विधान में स शोधन लाने के लिए प्रीवी कौंसिल ने इसका उत्तरदायित्व प्रिंस कोयोन को सौंपा। लेकिन युद्धपराधी करार कर दिये जान के कारण उसने आत्म हत्या कर ली। तत् पश्चात् सरकार ने एक "स वैधानिक समस्या की जुस धान समिति" (Constitutional Problem Investigation Committee) की स्थापना की। इसकी अध्यक्षता एक महान् विधि-विशेषज्ञ डा० मात्सुमतो जोजी ने की। इस समिति ने काफी परिश्रम के बाद 'स शासन विधेयक' (Revision Bill) तैयार किया। यह विधेयक सर्वोच्च कमाण्ड को सन्तुष्ट नहीं कर सका। जापानी मन्त्रिमंडल ने इसे अस्वीकृत कर दिया। इसके बदले उसने ६, मार्च १९४६ को स विधान का एक अन्य प्राहप स्वीकार किया। यह प्रजातान्त्रिक तथा शांतिवादी मिद्धातो पर आधारित था। यह स विधान यथाय में मैकार्थर द्वारा बनाया गया था, जापानी मन्त्रिमंडल द्वारा नहीं। वार्शिंगटन में 'सुदूर पूर्वी आयोग' ने स विधान के लिए कतिपय मूल सिद्धांतों की सिफारिश की। जिन्हे स विधान के प्राहप में स्थान दिया गया। इसके बाद स विधान के प्राहप को सम्राट के नाम पर जनता की सूचना के लिए प्रसारित किया गया। जनरल मैकार्थर ने सुल्बर इसका

(क) गेनरो (Genro)—गेनरो में अनुभवी तथा प्रभावशाली राजनीतिज्ञ रहते थे। सम्राट महत्त्वपूर्ण मामला में इन राजनीतिज्ञों से परामर्श लेता था, जैसे प्रधानमंत्री का चुनाव, युद्ध की घोषणा, संधि आदि के सम्बन्ध में। ये परामर्श जनोपचारिक होते थे तथा गेनरो के मददगारों से परामर्श लेना आवश्यक नहीं था। यह प्रथा तथा परम्पराओं पर निर्भर करता था। फिर भी देश भक्त तथा उच्च कोटि के राजनीतिज्ञ होने के कारण गेनरो सरकारी नीति को प्रभावित करते थे। साधारणतः इनका विचार अनुदारपूर्ण होता था।

(ख) साम्राज्यीय युद्ध परिषद (Imperial War Council)—इसमें सुरक्षा विभाग के प्रधान, फ़िल्ड मार्शल, नौ सैनिक, एडमिरल तथा उच्च कोटि के अन्य सैनिक पदाधिकारी रहते थे। इनकी नियुक्ति सम्राट द्वारा होती थी। गृह में यह सस्था गैर सैनिक अधिकारियों के अधीन थी। लेकिन धीरे-धीरे यह स्वरूप से कार्य करने लगी। साम्राज्यीय युद्ध परिषद् सम्राट के प्रति उत्तरदायी थी, क्योंकि वही मशहूर सेनाओं का सर्वोच्च प्रभु था। परिषद् उसके नाम पर ही काम करती थी और मन्त्रालय से उनका प्रत्यक्ष सम्पर्क था। इस प्रकार वह सरकार के नियंत्रण से परे थी। इसका परिणाम यह हुआ कि सैनिक तथा गैर सैनिक अधिकारियों की नीतियों में विरोध तथा असाम्राज्य पैदा होने लगा।

(ग) जायबात्सु (The Zaibatsu)—जायबात्सु जापान के बड़े आर्थिक या व्यापारिक गुटों को कहते थे। ये आर्थिक गुट देश के बड़े बड़े व्यापारों तथा उद्योगों को नियन्त्रित करते थे। जैसे रेलवे, बैंक, फ़ैक्टरी, जगल, बीमा आदि। जायबात्सु जापान के सबसे बड़े कर दाता थे। उनका सरकार से तथा प्रीवी कौंसिल और संसद सभा के सदस्यों से घनिष्ठ सम्बन्ध था। अतः सरकार पर उनका अत्यधिक प्रभाव था। सांख्यिक नीतियों के निर्माण में उनका मुख्य हाथ रहता था। वस्तुतः जायबात्सु परिवार जापान की सबसे बड़ी शक्ति थे। द्वितीय महायुद्ध के बाद मित्र राष्ट्रों द्वारा जापान पर आधिपत्य जमा लेने के बाद जायबात्सु का अन्त हो गया। उनकी मारी सम्पत्ति को जब्त कर लिया गया और जायबात्सु परिवारों को किसी भी बड़े व्यवसाय में भाग लेने से मना कर दिया गया।

आधुनिक संविधान का निर्माण

(Framing of the Modern Constitution)

मीजी संविधान १८६० ई० से ३ मई, १९४७ ई० तक लागू रहा। १९४५ में जापान ने मित्र राष्ट्रों के सामने अपनी पराजय स्वीकार कर ली और आत्मसमर्पण कर लिया। जापान के इतिहास में एक नया युग का आरंभ हुआ। जर्मनी की कमाण्डर जनरल डगलस मैकायर के अधीन जापान का शासन चलता रहा। शुरू के दो वर्षों तक मीजी संविधान ही लागू रहा। इन्हीं वर्षों में नया संविधान का निर्माण किया गया। वस्तुतः नये संविधान की रूप रेखा वार्षिक गठन में निर्धारित हुई। लेकिन प्रयास यह किया गया कि नये संविधान और परिवर्तित प्रशासनिक रूप रेखा को जल्दन्ती जापान पर न लादे जाय। अतः जापानियों के लिए विदेशी तथा आपत्तिमूलक परिवर्तनों को न अपनाते की चेष्टा की गयी और जापान की परम्पराजनित संस्था तथा रीति रिवाजों को प्राचीन रूप में ही बनाया रखा गया।

प्रारम्भ में मैत्रिक सत्ता का यह लक्ष्य था कि जापान युद्ध के पश्चात् एक ऐसी शासन प्रणाली के साथ उपस्थिति हो जो जनतंत्र के विस्तृत सिद्धांतों पर आधारित हो और जो विश्वशांति की स्थापना में सक्षम रहे। कई घोषणाओं द्वारा इस लक्ष्य को स्पष्ट भी किया गया। १९४१ के अन्तरात्मक चाटर और १९४५ की पाठम डेम घोषणा द्वारा यह भी निर्धारित किया गया कि यथामुभव जनतंत्र और विश्वशांति को ध्यान में रखते हुए स्वयं जापानियों को भी संविधान निर्माण का अधिकार दिया जाय।

जापान में नवीन संविधान के निर्माण के सम्बन्ध में मत विभिन्नता पायी जाती थी। बहुत से जापानियों की, जिनमें पधानमंत्री शीदेहारा और प्रो० मिनोय भी सम्मिलित थे, यह राय थी कि जापान के लिए नये संविधान की कोई आवश्यकता नहीं थी। उनका बहना था कि वस्तुमान संविधान के उपबन्धों को ही अपभ्रान्त अधिक उदारवादी निष्ठाता के अनुसार ढालकर तथा उनमें कुछ संशोधन करके ही जापान की शासन प्रणाली को भविष्य के उपयुक्त बनाया जा सकता है। मिनो राय का सर्वाधिक कमाण्ड इस विचार धारा के पक्ष में नहीं था। वह जापान में नये संविधान को लागू करने के पक्ष में था। सर्वाधिक कमाण्डर जनरल मैकाथर ने ११ अक्टूबर, १९४५ को जापानी मन्त्रिमंडल को आदेश दिया कि देश के लिए नये संविधान का निर्माण किया जाय। उसने बतलाया कि नवीन संविधान में निम्नान्वित परिवर्तन किये जाय—

- (i) सम्राट को (यदि उसका पद बना रह) शक्तियों से वंचित कर दिया जाय।
- (ii) गत शासन व्यवस्था की ऐसी प्रतिक्रियात्मक परामशदायिनी संस्थाएं, जिनकी १८८६ के संविधान में गणना नहीं थी, नष्ट कर दी जाय।
- (iii) डायट को शक्तिशाली बनाया जाय।
- (iv) मंत्रियों का डायट के प्रति उत्तरदायित्व विनिश्चित किया जाय।
- (v) न्यायपालिका की स्वतंत्रता की प्रत्याभूति की जाय।
- (vi) अधिकारों की विस्तृत रूप में व्यवस्था की जाय।

संविधान में संशोधन लाने के लिए प्रीव्ही कौन्सिल ने इसका उत्तरदायित्व पिस बोयोन को सौंपा। लेकिन युद्धापराधी करार कर दिये जाने के कारण उसने आत्म हत्या कर ली। तत्पश्चात् सरकार ने एक "संवैधानिक समस्या की अनुसंधान समिति" (Constitutional Problem Investigation Committee) की स्थापना की। इसकी अध्यक्षता एक महान् विधि विशेषज्ञ डा० मात्सूमतो जोजी ने की। इस समिति ने काफी परिश्रम के बाद 'संशोधन विधेयक' (Revision Bill) तैयार किया। यह विधेयक सर्वोच्च कमाण्ड को सन्तुष्ट नहीं कर सका। जापानी मन्त्रिमंडल ने इसे अस्वीकृत कर दिया। इसके बदले उसने ६, मार्च १९४६ को संविधान का एक अन्य प्राहप स्वीकार किया। यह प्रजातान्त्रिक तथा शान्तिवादी सिद्धांतों पर आधारित था। यह संविधान यथार्थ में मैकाथर द्वारा बनाया गया था, जापानी मन्त्रिमंडल द्वारा नहीं। वॉशिंगटन में 'गुट्टर पूर्वी आयोग' ने संविधान के लिए कतिपय मूल सिद्धांतों की निवारण की। जिन्हें संविधान के प्राहप में स्थान दिया गया। इसके बाद संविधान के प्राहप को सम्राट के नाम पर जातों की सूचना के लिए प्रसारित किया गया। जनरल मैकाथर ने मुल्कर शर्मा

समर्थन किया। मन्निमडल ने इस पर विस्तारपूर्वक विचार किया। तत्पश्चात् संविधान के प्राहप को डाफ्ट के समर्थ रखा गया। वाद विवाद के पश्चात् ७ अक्टूबर, १९४६ का प्रतिनिधि सभा ने प्रायः सर्वसम्मति से नये संविधान को अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी। केवल साम्यवादी सदस्यों ने इसका विरोध किया। ३ नवम्बर, १९४६ को एक साम्राज्यीय आज्ञा के द्वारा इस संविधान को उद्घाटित किया गया। प्रधान मंत्री योशिदा शिगेह (Yoshida Shigeru) द्वारा सम्राट हिरोहीतो की उपस्थिति में इसे ३ मई, १९४७ ई० को लागू किया गया। इसे सम्राट हिरोहीतो की मृत्यु के कारण शोवा संविधान (Showa Constitution) भी कहते हैं। जापान की वस्तुमान शासन-व्यवस्था इसी संविधान के द्वारा संचालित हो रही है।



अध्याय : ३

जापानी संविधान की प्रकृति एवं विशेषताएँ

(The Nature and Characteristics of the Japanese Constitution)

जापान का वर्तमान संविधान ३ नवम्बर, १९४६ ई० को डायट द्वारा स्वीकृत किया गया। उसे ३ नवम्बर १९४७ को लागू किया गया। कहने के लिए पुराने संविधान को संशोधित कर नये संविधान का निर्माण किया गया था तथा डायट न इसे बनाया था। लेकिन वास्तविकता यह थी कि यह संविधान बिल्कुल नया था तथा इसे मंत्रिक सत्ता ने बनाया था। इसके मौलिक सिद्धांत प्राचीन संविधान के बिल्कुल उल्टे हैं।

१. जापानी संविधान की प्रकृति

(The Nature of the Constitution)

नवीन जापानी संविधान इंग्लैंड की भांति एक एकात्मक संविधान है। यहाँ सर्वधानिक राजतंत्र तथा संसदीय शासन प्रणाली का अपनाया गया है। दोनों संविधान में एक प्रमुख अंतर यह है कि ब्रिटिश संविधान के विपरीत जापान का संविधान लिखित है। वर्तमान जापानी संविधान जापानिक प्रजातान्त्रिक सिद्धांतों पर आधारित है। यह भारतीय संविधान की भांति विश्वात्मिकता की कामना करता है तथा संप्रभुता की जनता में निहित करता है।

संविधान की प्रकृति एक उद्देश्य प्रायः उगरी प्रस्तावना से स्पष्ट होता है। जापानी संविधान के विषय में भी यह कथन मान्य है। संविधान की प्रस्तावना इस प्रकार है—

“हम, जापानी प्रजाजन, राष्ट्रीय डायट में विहित निर्वाचित अपने प्रतिनिधियों के द्वारा पाय करके हुए, यह निश्चय करके कि इस भूमि पर स्वतंत्रता के प्राप्ति तथा सभी राष्ट्रों के साथ शांतिपूर्ण सहयोग के पक्ष को अपनाया तथा मानवात्मक पीढ़ियों के लिए सुरक्षित रखेग, तथा यह निश्चय करके कि सरकार के कार्यों द्वारा अभियोग सभी भी युद्ध के मकददों का नहीं आने देग, यह उद्घोषित करते हैं कि संप्रभुत्व जनता में निवास करता है और हृदय में इस संविधान को प्रतिस्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर है, जिम्मेवारी सत्ता जनता में ही प्राप्त की जाती है, जिम्मेवारी शक्तियाँ या विशिष्टाधिकार जनता के प्रतिनिधियों द्वारा होते हैं और जिम्मेवारी जनता में ही रहती है। यह मानवता का मानवीय सिद्धांत है जिसे पक्ष यह संविधान आधारित है। हमें यह धर्म प्राप्त है कि सभी संविधानों, विधियों, आगतिओं का हम विनष्ट करते हैं।”

हम, जापानी प्रजाजन, सभी वालों में शांति के आकांक्षी हैं, और मानव मन्व-घा को नियन्त्रित करनेवाले उच्च आदर्शों के प्रति गहन रूप में सजग हैं, और संसार के शांतिप्रिय राष्ट्रों के न्याय तथा भक्ति में विश्वास रखते हुए, अपनी सुरक्षा और अस्तित्व की रक्षा करने का निश्चय कर चुके हैं। हम शान्ति-स्थापना का प्रयत्न करते हुए और अत्याचार तथा दासत्व, शोषण तथा अत्याय के स्थायी रूप से भूमि पर से वहिष्कार का प्रयत्न करते हुए अंतर्राष्ट्रीय समाज में सम्मानित स्थान प्राप्त करने के आकांक्षी हैं। हम स्वीकार करते हैं कि संसार के समस्त राष्ट्रों को अभाव तथा भय से मुक्त होकर शांति में रहने का अधिकार है।

हम विश्वास करते हैं कि कोई भी राष्ट्र केवल अपने प्रति ही उत्तरदायी नहीं है, प्रत्युत राजनीतिक नैतिकता के नियम सावभूमि हैं और सभी राष्ट्रों पर जो स्वयं सम्प्रभुताधारी हैं और सर्वाधिक रूप से अन्य राष्ट्रों के साथ अपने सम्बन्धों को व्यापकित ठहराते हैं, इनके पालन का उत्तरदायित्व है।

हम, जापानी प्रजाजन, अपने सम्पूर्ण साधनों के साथ इन आदर्शों तथा लक्ष्यों का प्राप्त करने के लिए, राष्ट्रीय सम्मान की शपथ लेते हैं।¹

1 "We, the Japanese people, acting through our duly elected representatives in the National Diet, determined that we shall secure for ourselves and our posterity the fruits of peaceful cooperation with all nations and the blessings of liberty throughout this land, and resolved that never again, shall we be visited with the horrors of war through the action of government, do proclaim that sovereign power resides with the people and do firmly establish this constitution Government is a sacred trust of the people, the authority for which is derived from the people, the Powers of which are exercised by the representatives of the people, and the benefits of which are enjoyed by the people This is a universal principle of mankind upon which this constitution is founded We reject and revoke all constitutions, laws, ordinances and re-scripts in conflict herewith

We, the Japanese people, desire peace for all time and are deeply conscious of the high ideals controlling human relationship, and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and the faith of the peace loving peoples of the world We desire to occupy an honoured place in an international society striving for preservation of peace, and the banishment of tyranny and slavery, oppression and intolerance for all time from the earth We recognise that all peoples of the world have right to live in peace, free from fear and want

We believe, that no nation is responsible to itself alone, but that laws of political morality are universal, and that obedience to such laws is incumbent upon all nations who would sustain their own sovereignty and justify their sovereign relationship with other nations

We the Japanese people, pledge our national honour to accomplish these high ideals and purposes with all over resources " —Preamble

स विधान की प्रस्तावना से उसकी प्रकृति के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें स्पष्ट होती हैं—

(i) स विधान यह विनिश्चित करता है कि जापान भविष्य में कभी भी युद्ध को आमंत्रित नहीं करेगा। वह सभी राष्ट्रों के साथ 'शान्तिपूर्ण' सम्बन्ध बनाये रखेगा तथा उनसे 'शान्तिपूर्ण' सहयोग स्थापित करेगा।

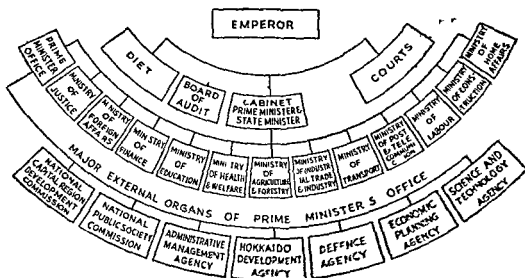
(ii) प्रस्तावना के अनुसार स प्रभुता जनता में निवास करती है। सरकार 'जनता की, जनता के लिए तथा जनता के द्वारा शासन' है। तात्पर्य यह कि जापानी स विधान सरकार के लोकतान्त्रिक स्वरूप की अपनाता है।

(iii) स विधान की प्रस्तावना से यह स्पष्ट होता है कि जापान अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति तथा सहयोग का समर्थक है।

(iv) जापानी स विधान मानव-सम्बन्धों के उच्च आदर्शों को अपनाता है। वह शान्ति-प्रिय राष्ट्रों के न्याय तथा भक्ति में विश्वास रखता है। वह अत्याचार तथा दाम्पत्य, शोषण तथा अत्याय का विरोध करता है। वह इस मौलिक सिद्धांत में विश्वास करता है कि विश्व के समस्त राष्ट्रों को व भाव तथा भय से मुक्त हो कर शान्ति से रहने का अधिकार है।

(v) प्रस्तावना के अनुसार जापान अन्तर्राष्ट्रीय विधि तथा राजनीतिक नैतिकता का पालन करेगा। वह अन्य राष्ट्रों से भी यह आशा करता है कि वे इनका पालन करेंगे तथा अन्य राष्ट्रों के प्रति अपने उत्तरदायित्व को निभायेंगे।

जापान के स विधान के अनुसार सरकार का ढाँचा निम्नलिखित चार्ट से स्पष्ट होता है—



राज्य का प्रधान सम्राट है। वह सिद्धि सम्राट की भांति म वैधानिक शासन की समस्त शक्तियाँ सम्राट के प्रयोग नहीं करण का वास्तविक प्रयोग नहीं करता है।

देश की विधायी सत्ता डाइट में निहित की गयी है। इसके दो सदन हैं—प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) और पापद सभा (House of Councillors)। दोनों सदनों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है, प्रतिनिधि सभा की अवधि चार वर्ष। पापद सभा स्थायी सदन है जिसके आधे सदस्यों का निर्वाचन प्रति तीन वर्ष पर होता है। विधाना शक्ति वस्तुतः प्रतिनिधि सभा में निहित है। पापद सभा में मतभेद की स्थिति में बहु दो तिहाई बहुमत से किसी विधेयक को पास कर सकती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय का अधिकार प्रतिनिधि सभा को ही है। पापद सभा केवल तीन दिनों की देरी लगा सकती है।

डिटन की भांति मंत्रिमंडल देश का वास्तविक प्रशासक है। सम्राट के नाम पर सभी प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग वही करता है। प्रधानमंत्री का डाइट तथा अन्य मंत्रियों की प्रधानमंत्री चुनता है। मंत्रिमंडल केवल प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी है, पापद सभा के प्रति नहीं। प्रधानमंत्री मंत्रिमंडल का प्रधान होता है। अन्य मंत्रियों के जिम्मे पृथक्-पृथक् विभागों का उत्तरदायित्व रहता है। प्रधानमंत्री का अलग सचिवालय होता है जिसे कई उपविभाग होते हैं।

संविधान में यह उपबन्धित है कि समस्त 'साधारण' शक्ति सर्वोच्च 'साधारण' तथा वानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ 'साधारण'ों में निहित है। सर्वोच्च 'साधारण' के 'साधारण'ों की नियुक्ति मंत्रिमंडल द्वारा होती है जिसे निर्वाचकों द्वारा पहले निर्वाचन के अवसर पर या प्रत्येक दस वर्ष पर होती है। निर्वाचकों के बहुमत के विरुद्ध हो जाने पर 'साधारण'ों को पदच्युत कर दिया जाता है। 'साधारण'ों की नियुक्ति दस वर्षों के लिए होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति जापान के सर्वोच्च 'साधारण'ों की भी प्रत्येक विधि, आज्ञा, विनियम और अधिशासनिक कृत्य की वैधानिकता के जावन की शक्ति प्राप्त है।

२ संविधान की विशेषताएँ

(Characteristic Features of the Constitution)

जापान के वक्तमान संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

(१) लिखित संविधान (Written Constitution)—जापान का वक्तमान संविधान एक लिखित संविधान है। १८८९ के संविधान को 'जापानी साम्राज्य का संविधान (Constitution of the Empire of Japan)' कहा गया था। उसमें 'साम्राज्य' (Empire) और 'साम्राज्यीय' (Imperial) शब्दों का बार-बार प्रयोग किया गया था। नये संविधान को केवल 'जापान का संविधान' (The Constitution of Japan) कहा गया है और 'साम्राज्य' तथा 'साम्राज्यीय' शब्दों का प्रयोग कम किया गया है।

वक्तमान जापानी संविधान भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका और सोवियत रूस के संविधानों की भांति एक लिखित संविधान है। इसका निर्माण एक निश्चित विधायक द्वारा किया गया था तथा उसे एक निश्चित तिथि पर लागू किया गया था। इसका निर्माण १९४६ ई०

म जनरल मैवायर की अधीनता म 'मैत्रिक सत्ता' क सर्वोच्च कमाण्डर द्वारा किया गया था। और इसे म ट्रिम डट तथा डायट की विधिवत् स्वीकृति मिली थी। इसको साम्राज्यीय उद्घोषणा द्वारा ३ मई, १९८७ का लागू किया गया। भारतीय तथा अमरीकी स विधानो से इस स दम म अन्तर यह था कि उन स विधाना का निमाण एक विशेष स विधान निमात्री सभा (Constituent Assembly) द्वारा हुआ था जब कि जापानी स विधान के निर्माण के लिए एसी किसी विशेष तथा जनतार्किक सभा का गठन नहीं किया गया था। वस्तुतः यह स विधान विदेशियो द्वारा निर्मित था, यद्यपि औपचारिक रूप से इसे जापानी तथा उसके प्रतिनिधियो की स्वीकृति प्रदान की गयी थी।

वत्त मान जापानी स विधान म एक प्रस्तावना, १०३ धाराएँ और ११ अध्याय ह। यह प्राचीन स विधान की अपेक्षा बडा ह, क्योंकि उसम केवल ७६ धाराएँ थी। यह स युक्त राज्य अमेरिका के स विधान से बहुत बडा तथा भारत के स विधान से बहुत छोटा है। जिनम क्रमश ७ तथा ३६५ धाराएँ ह।

जाधुनिक जापानी स विधान के हर पृष्ठ पर पाश्चात्य राजनीतिक विचारो और शासन पद्धति की छाप दीख पडती है। मीजी स विधान पर प्रशिया और जर्मनी का प्रभाव था जब कि वत्त मान स विधान पर अमेरिका और ब्रिटन का प्रभाव मुख्य रूप से पडा है। इस पर अन्तर्राष्ट्रीय सिद्धांतो का भी पभाव देखने को मिलता है।

(२) लोकप्रिय सप्रभुता (Popular Sovereignty) — वत्त मान जापानी स विधान की यह प्रमुख विशेषता है कि सप्रभुता जनता म निहित है। पुराने स विधान मे सप्रभुता का निवास स्थान सम्राट था। सम्राट की सप्रभुता बश परम्परागत थी। जब सप्रभुता जनता का सौंप दी गयी है तथा सम्राट स विधान का एक अंग मात्र रह गया है। वत्त मान स विधान मे यह स्पष्ट शब्दो म कह दिया गया है कि सप्रभुता जनता मे निवास करती है और सम्राट केवल 'राज्य का प्रतीक' (Symbol of the State) है। स विधान की प्रस्तावना की गुरु की पक्तियो मे कहा गया है कि "हम, जापान के प्रजाजन, राष्ट्रीय डायट म विधिवत्, निर्वाचित ३ पा प्रतिनिधियो के द्वारा वाय करत हुए यह उद्घोषित करत ह कि सप्रभुत्व निवास करत ह और हृद रूप मे इस स विधान को प्रस्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर ह जिसकी सत्ता जनता स ही प्राप्त की जाती है जिनकी शक्तियो का क्रिया-विकरण जनता के प्रतिनिधि द्वारा होता है और जिनसे जनता को लाभ होता ह।"

नये स विधान के विपरीत पुराने स विधान की धारा १ मे कहा गया था कि "जापानी साम्राज्य निरन्तर युगा तक सम्राटो द्वारा शासित होना रहगा।" वत्त मान स विधान द्वारा सम्राट को केवल राज्य का प्रतीक माना गया है और सरकार सम्बन्धी शक्तियो का प्रयोग करने से उसे मना कर दिया गया है।

(iii) जनतंत्रीय सविधान (Democratic Constitution) — जापान का स विधान ब्रिटिश स विधान की भाँति राजतन्त्रात्मक होते हुए भी पूणरूपण जनतन्त्रात्मक है। सम्राट का पद केवल औपचारिक महत्त्व का ह स विधान म सर्वोच्च सत्ता जनता म निहित की है। जिन-प्रकार इंग्लैंड के राजा का पद जनतन्त्र के पूणरूपण अनुकूल हटा गया है उसी प्रकार जापान

के सम्राट के पद का भी जनतंत्र से कोई विरोध नहीं है। अंतर केवल इतना ही है कि इंग्लैंड का सम्राट का पद प्रथावश अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं करता, जब कि जापान के सम्राट को वैधानिक रूप से शक्तियां से वंचित कर दिया गया है। प्राचीन सविधान के अंतर्गत जापान को यह जनतंत्रीय रूप प्राप्त नहीं था, क्योंकि उस समय सम्राट शासन की समस्त शक्तियों का केन्द्र था। जापानी सविधान का लोकतंत्रीय स्वरूप उसके द्वारा प्रदान किये गये नागरिक अधिकारों से भी स्पष्ट होता है। संयुक्त अमेरिका तथा भारत की भांति जापानी सविधान ने भी नागरिकों का मौलिक अधिकार प्रदान किये हैं। सविधान ने अधिकारों को नैसर्गिक तथा अनुल्लघनीय माना है। जापानी सविधान के पीछे जनतांत्रिक भावना छिपी हुई है। वह शांति और विश्व-बंधुत्व के उच्च आदर्शों की शिक्षा देना है। वह युद्ध के परित्याग की घोषणा करता है, अन्तर्राष्ट्रीय शांति का पाठ पढ़ता है, अत्याचार, शोषण, दासत्व और अत्याय का बहिष्कार करता है तथा विश्व की समस्त जनता को अभाव तथा भय से मुक्त होकर शांति में रहने की कामना करता है। वह महात्मा गांधी के अहिंसा और विश्व प्रेम के आदर्शों के मिद्धांत को अपनाता है। अंत में, सविधान द्वारा देश की शासन-व्यवस्था को जनता अथवा जनता के प्रतिनिधियों के अधीन रखा है। शासन का कोई भी अवयव जनता या जनता के प्रतिनिधियों के नियन्त्रण से मुक्त नहीं है। सविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि "सरकार जनता की एक पवित्र धराहर है, जिसकी सत्ता जनता से ही प्राप्त की जाती है, जिसकी शक्तियों का क्रियावकरण जनता के प्रतिनिधियों द्वारा होता है और जिससे जनता लाभ उठाता है।" यह पक्ति अब्राहम लिंकन की प्रजातंत्र की परिभाषा को अपनाती है— "प्रजातंत्र जनता का, जनता के लिए और जनता के द्वारा शासन है।" देश का शासन जनता के प्रतिनिधियों-डायट और मजिम डल के हाथ में है जो जनता के हित में कार्य करता है। थोड़े में, जापान एक लोकतंत्रीय राज्य है।

(iv) सीमित राजतंत्र (Limited Monarchy)—ब्रिटेन की भांति जापान में सीमित या संवैधानिक राजतंत्र है। पुराने सविधान में सम्राट साम्राज्य का मुख्य आधार था, वह कुलीनतंत्रीय शासन का केन्द्र था। उस देवतुल्य माना जाता था। अतः उसका स्थान सर्वोपरि था तथा शासन की समस्त शक्तियां उसके हाथों में केन्द्रित थीं। नये सविधान में सम्राट के पद को पूर्ववत् रखा गया। लेकिन उसके हाथ से सारी शक्तियां छीन ली गयीं। ब्रिटिश सम्राट की भांति वह राज्य तथा राष्ट्रीय एकता का प्रतीक (Symbol of the State and of the Unity of the People) था।

(v) एकात्मक सविधान (Unitary Constitution)—जापान का सविधान ब्रिटिश सविधान की भांति एकात्मक है। यह भारत तथा अमेरिका के सविधानों की तरह सघातक नहीं है। शासन के समस्त सूत्र टोकियोस्थित केन्द्रीय सरकार में केन्द्रित हैं। शासन का द्विकेन्द्रीयकरण केवल प्रशासनिक सुविधा के दृष्टिकोण से किया गया है। प्रांतीय सरकारों की शक्तियों के स्रोत डायट द्वारा निमित्त कानून है। उनकी शक्तियों का केन्द्रीय सरकार की इच्छा के अनुसार घटाया-बढ़ाया जा सकता है। सघातक शासन-व्यवस्था में केन्द्र और सधीकृत इकाइयों की स्थिति समान होती है, उनकी शक्तियों का विभाजन सविधान द्वारा किया गया रहता है, वे एक दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकती हैं, उनके मन्वय में विनी प्रकार

का परिवर्तन सर्वधानिक स शोधन द्वारा ही लाया जा सकता है। इसके विपरीत जापान में जहाँ एकात्मक स विधान है प्रांत के द्रीय सरकार की अधीनस्थ इकाइयाँ हैं। उन्हें केवल वही शक्तियाँ प्राप्त हैं जो केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदान की जाती हैं। उनका स घ-राज्य की इकाइयों की भाँति पृथक अस्तित्व एव व्यक्तिव नहीं है।

(vi) स सद्रीय प्रणाली (Parliamentary Government)—जापान में ब्रिटिश आदर्श पर आधारित स सद्रीय शासन-प्रणाली पायी जाती है। वहाँ स सद्रीय सरकार की सभी विशेषताएँ पायी जाती हैं, जैसे, राज्य का अध्यक्ष नाममात्र का प्रधान होता है और वास्तविक शक्ति मन्त्रिमंडल में निहित रहती है, कायपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य रहता है, शक्तियों का पृथक्करण न होकर एकीकरण रहता है, कायपालिका व्यवस्थापिका के अधीन रहती है तथा उसके विश्वास पत्र न्त बनी रहती है। स सद्रीय पद्धति की ये सभी विशेषताएँ जापानी स विधान में पायी जाती हैं। जापानी राज्य का अध्यक्ष सम्राट नाममात्र का कायपालिका का प्रधान है। उसके हाथ में स विधान की सारी शक्तियाँ निहित हैं, लेकिन उनका वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमंडल करता है। इंग्लैंड की भाँति वास्तविक सत्ता प्रधानमंत्री के हाथ में है, न कि सम्राट के। स सद्रीय प्रणाली के अनुकूल जापान में कायपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य की व्यवस्था की गयी है। शासन के दोनो अंग पृथक नहीं हैं। कायपालिका के सदस्य यानी मंत्रीगण व्यवस्थापिका के सदस्य हात हैं। प्रधानमंत्री का चुनाव डायट करती है और अथ मंत्रियों का प्रधानमंत्री। जापान में स सद्रीय पद्धति से एक भिन्नता यह पायी जाती है कि वहाँ डायट के गैर-सदस्य व्यक्ति भी मंत्री हो सकते हैं। इस प्रकार जापान में व्यवस्थापिका और कायपालिका में सामंजस्य पाया जाता है। इसके विपरीत समुक्त राज्य अमेरिका में शक्तियों का पृथक्करण पाया जाता है। सरकार के तीनों अंग स गठन और शक्ति के दृष्टिकोण से एक-दूसरे से अलग रहते हैं। स सद्रीय प्रणाली का मूलभूत सिद्धांत मन्त्रिमंडलीय उत्तरदायित्व जापान में उसी रूप में पाया जाता है जिस रूप में इंग्लैंड में। स विधान में यह स्पष्ट रूप से उपबोधित है कि मन्त्रिमंडल डायट के प्रति उत्तरदायी होगा और उसका विश्वास खा जाने पर उस त्याग पत्र दे देना होगा, यदि वह दस दिन के अंदर प्रतिनिधि सभा को भंग नहीं करा देगी। पुराने स विधान में स सद्रीय शासन-व्यवस्था के इस मूलभूत सिद्धांत का स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया था। केवल यह कहा गया था कि मंत्रीगण सम्राट को परामर्श देंगे और उसके लिए उत्तरदायी होंगे। लेकिन स विधान इस बात पर मौन था कि मंत्री किसके प्रति उत्तरदायी होंगे और उत्तरदायित्व का किस प्रकार लागू किया जायगा। मंत्रीगण वस्तुतः सम्राट के प्रति उत्तरदायी थे न कि डायट के प्रति। इस प्रकार मंत्री स विधान में स सद्रीय प्रणाली को मन्चे अर्थ में नहीं अपनाया गया था। इसके विपरीत वक्त मान स विधान में स सद्रीय शासन-व्यवस्था की इंग्लैंड की भाँति पूर्णरूपेण अपनाया गया है।

(vii) कठोर स विधान (Rigid Constitution)—जापान का स विधान कठोर है। यह लचीला नहीं है। इस दृष्टिकोण से वह अमेरिका के स विधान से इंग्लैंड के स विधान की अपेक्षा अधिक नजदीक है। उसे स शोधित करके लिए स विधान में एक विशेष प्रक्रिया को अपनाया गया है जो काफी जटिल है। स विधान की धारा ९६ में इस प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है—“इस स निगम के स शोधनों को डायट द्वारा प्रत्येक सदन के दो तिहाई या इससे

अधिक सदस्या की सम्मति से पुर स्थापित किया जायगा। तदंतर उनके पुष्टिकरण के लिए जनता के समक्ष डायट द्वारा निधारित जन निर्देश (Referendum) के लिए रखा जायगा। इन स शोधना पर उसे जन निगम म डाले गये कुल सती की बहुमत्या प्राप्त होनी अनिवार्य होगी। इस प्रकार पुष्टि प्राप्त स शोधनो का शीघ्र सम्मट द्वारा जनता के नाम म इस न विधान के मूलभाग के रूप मे उद्धोधित कर दिया जायगा।”¹

उपयुक्त प्रक्रिया से यह स्पष्ट होता है कि इसके तीन स्तर ह। पहला, म शाधन का डायट के प्रत्येक सदस्य के दो तिहाई या इससे अधिक गम्भीरता की सम्मति से पुन स्थापित किया जायगा। दूसरा, स शोधन का जनता की बहुमत द्वारा पुष्टिकरण अनिवार्य होगा। इसके लिए म शाधन का जनता के समक्ष जन निर्देश के लिए रखा जायगा। तीसरा, स शाधन की उद्घोषणा जनता के नाम पर सम्मट द्वारा की जायगी। म शाधन की इस प्रक्रिया से स्पष्ट होता है कि जापान के स विधान म स शाधन लाना बलिन है। यह प्रक्रिया अमेरिकी स विधान की स शोधन प्रक्रिया से भी अधिक जटिल दीख पड़ती है। अमेरिका मे काँग्रेस, दोनों सदनो की पृथक-पृथक दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर, म शाधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है या दो तिहाई राज्या के विधानमंडलो के अनुरोध पर काँग्रेस सम्मेलन आमंत्रित कर सकता है जो स शोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। स शोधनो के प्रस्ताव का तीन चौथाई राज्या के विधानमंडलो या सम्मेलन का अनुमोदन अनिवार्य होगा। जापान के स विधान म अनुसम धन की प्रक्रिया अधिक जटिल हो गयी है, क्योंकि स शोधन प्रस्ताव का जन निगम के लिए रखा जाता है। जापान के प्राचीन स विधान म स शाधन का प्रक्रिया अपमानजनक सरल थी। स शोधन के प्रस्ताव डायट द्वारा पुर स्थापित नहीं किया जाते थे। वे सम्मट के द्वारा डायट के समक्ष विचाराय रखे जाते थे जहाँ पर उनका सदस्यो के दो तिहाई बहुमत स पास होना अनिवार्य था। पुराने स विधान म स शाधन प्रक्रिया मे सम्मट का गुरा हाथ था, जब कि नवान स विधान मे जनता और उसके प्रतिनिधियो का मुद्रण हाथ है।

(viii) युद्ध का त्याग (Renunciation of war)—जापान के स विधान म युद्ध त्याग के विषय म अनोखी व्यवस्था की गयी है। स विधान म कहा गया है कि जापान युद्ध का परित्याग करेगा और अंतर्राष्ट्रीय विवादो का सुल्झान म शक्ति की धमकी या प्रयोग का व्यवहार नहीं करेगा। युद्ध त्याग के उच्च जादण का समावेश स विधान की प्रस्तावना मे ही किया गया है। स विधान के अनुच्छेद ९ म कहा गया है कि “याप और व्यवस्था पर आधारित अंतर्राष्ट्रीय शांति के लिए सच्चे हृदय म आता रा खते हुए जापान के लोग युद्ध को राष्ट्र

1 'Amendments to this Constitution shall be initiated by the Diet through a conquering vote of two thirds or more of all the members of each House and shall there upon be submitted to the people for ratification, which shall require the affirmative vote of a majority of all votes cast there on, at a special referendum or at such election as the Diet shall specify Amendments when so ratified shall immediately be promulgated by the Emperor in the name of the people as an integral part of the Constitution'—Art 96

व प्रभुता में अधिकार के रूप में तथा शक्ति के प्रयोग अथवा धमकी को अंतर्राष्ट्रीय विवादों का निणय करने के साधन के रूप में त्यागते हैं। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए स्थल, वायु तथा जल सेनाएँ और युद्ध का सामान सभी न रखे जायेंगे। राज्य के युद्ध में भाग लेने के अधिकार को कभी न माना जायगा। निम्न-देह वृत्त मान भुजा में युद्ध-न्याय का आदेश सवथा 'यायो-चित' है और शांतिप्रिय जनता के उद्गारों का एकट करता है। विश्व शांति के लिए इससे अच्छा क्या हो सकता है जब कि सभी राष्ट्र सामान्य रूप से युद्ध का परिचय कर दे। लेकिन अगर कुछ ही राष्ट्र इस नीति का अनुकरण करें और बाकी राष्ट्र युद्ध की नीति में विश्वास करें तो यह अव्यावहारिक मिथ होगा तथा युद्ध का परिचय करनेवाले राष्ट्रों के लिए घातक मिथ होगा। इसीलिए आलोचना का बहना है कि जापानी स विधान की यह विशेषता कल्पना मक तथा अवास्तविक है।¹ निम्न-देह जापानियों की युद्ध-न्याय की इच्छा सराहनीय है। लेकिन इस नीति का अनुकरण करना बड़ा ही कठिन तथा अव्यावहारिक है। यह अविश्वसनीय-सा दीख पड़ता है कि जापानी आनवाले वर्षों में हमेशा के लिए इस नीति का अनुपालन करेंगे।

(18) नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य (Rights and Duties of the People)—आज के युग की प्रवृत्ति जनतन्त्र के सिद्धांतों का अधिक से अधिक वायु रूप में परिणत करने की है। इसी प्रवृत्ति के अरूप पर्येक प्रजातान्त्रिक स विधान यह प्रयत्न करता है कि वह अपने नागरिकों को अधिक से अधिक स्वतन्त्रता तथा मौलिक अधिकार प्रदान करता है। स सार के प्रत्येक प्रमुख देश न अपने स विधान में एस अधिकारों की व्यवस्था की है। भारत, अमेरिका, सोवियत रूस और साम्यवादी चीन के स विधान नागरिकों को कतिपय मौलिक अधिकार प्रदान करते हैं तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था करते हैं। जापानी स विधान भी अपने नागरिकों का मौलिक अधिकार प्रदान करते हैं। स विधान की धारा १० स ४० तक में मूल अधिकारों का वर्णन किया गया है। इनके अंतर्गत भाषण तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, समता का अधिकार, मतदान में भाग लेने का अधिकार, धर्म विश्वास, मन्धास गठन, विवाह आदि के अधिकार प्रदान किये गये हैं। इन सामान्य नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारों के अतिरिक्त जापानी स विधान विशिष्ट आर्थिक अधिकारों की व्यवस्था करता है। वह नागरिकों को सम्पत्ति रखने तथा उसके स्वामित्व का अधिकार प्रदान करता है। जापानी स विधान साम्यवादी देशों की भांति नागरिकों को काम करने का भी अधिकार प्रदान करता है जो भारत या अमेरिका के स विधान के द्वारा प्रदान नहीं किये गये हैं। अधिकारों की प्रत्याभूति के सम्बन्ध में जापान का स विधान भारतीय स विधान में बड़ी आगे है।

सोवियत रूस और साम्यवादी चीन के स विधानों की भांति जापानी स विधान में दो कर्तव्यों का भी उल्लेख किया गया है। धारा २७ में काम पान का अधिकार का साथ यह भी कहा गया

1 "Unprecedented was the incorporation of a provision for the renunciation of war as an instrument of national policy, a feature which was deemed by a not considerable number of students of Government, as somewhat visionary and unrealistic, if not actually an utopian a world which has not succeeded in renouncing force in one form or another in international or even internal relations."—C Yanaga op cit p 125 6

है कि काम करना सभी व्यक्तियों का कर्तव्य है। धारा ३० में कहा गया है कि कानून के अनुसार सभी व्यक्तियों से कर (tax) लिया जा सकता है। इस प्रकार जापानी नागरिकों के दो कर्तव्यों का उल्लेख मिलता है—काम करने और कर देने के कर्तव्य।

जापानी संविधान में नागरिक अधिकारों की सूची काफी विस्तृत तथा व्यापक है। नागरिकों को राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में पर्याप्त अधिकार दिये गये हैं। कई ऐसे आर्थिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है जो भारत तथा अमेरिका के संविधानों में नहीं पाये जाते हैं। यद्यपि नागरिक स्वतंत्रताओं की प्रत्याभूति के लिए न्यायालयों की शरण ले सकते हैं, यह स्पष्ट नहीं है कि न्यायालय इस हेतु विभिन्न प्रकार का लेख जारी कर सकते हैं या नहीं। भारत तथा अमेरिका में न्यायपालिका को नागरिकों के मूल अधिकारों का संरक्षक बनाया गया है। दोनों ही देशों में सर्वोच्च न्यायालयों का यह दायित्व है कि वे शासन द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों का अतिक्रमण न होने दे। सर्वोच्च न्यायालय मूल अधिकारों को रूग्ण करनेवाले प्रशासकीय कर्मियों तथा कानूनों को अवैधानिक घोषित कर सकते हैं। वे लेख (writs) तथा आदेश जारी कर नागरिक अधिकारों की रक्षा कर सकते हैं। जापान के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को इस रूप में मौलिक अधिकारों का संरक्षक नहीं बनाया गया है। वहाँ पर हम एसी कोई धारा नहीं मिलती जो सर्वोच्च न्यायालय को प्रजाजनों के मूल अधिकारों की रक्षा का भार सौंपती है।

मीजी संविधान में भी प्रजाजनों के अधिकारों की व्यवस्था की गयी थी, किन्तु उस संविधान द्वारा प्रदान किये गये अधिकारों की संख्या कम थी। इसके अलावे उन्हें कानून द्वारा पूर्णतया मर्यादित कर दिया गया था। यहाँ तक कि शासन कानून के द्वारा उनकी उपयोगिताओं को पूर्णरूप से समाप्त कर सकता था।

जापानी संविधान के अंतर्गत उल्लिखित नागरिक अधिकारों के पीछे संविधान द्वारा व्यक्ति की महत्ता की भावना है। मनुष्य के अधिकारों पर बहुत ही प्रभावशाली भाषण बल दिया गया है। उन्हें शाश्वत और अनुल्लंघनीय (enternal and inviolable) बताया गया है। व्यक्ति के महत्त्व को स्वीकार कर जापानी संविधान प्रजातंत्र के मौलिक आधार पर बल देता है। यह जापान की पुरानी कुलीनतंत्री तथा थोड़े से व्यक्ति में सत्ता के केंद्रीकरण की परम्परा के सबंधा विपरीत है। इसका उद्देश्य यह है कि वस्तुमान संविधान के अंतर्गत जापानी जनता को शांतिपूर्ण लोकतन्त्र प्राप्त करने के सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक लाभ प्राप्त हो सकें और इस प्रकार पुराने अविचारवाद का पुनः स्थापित होने से रोका जा सके तथा जापान नये भयंकर युद्ध के नागरिकी परिणामों से बच सकेगा।¹

1 " .. it can be said that the chief goal is swiftly to maintain the democratic order so that the individual may continue to enjoy the social economic and political benefits of the peaceful democratic revolution. Only in this way can a return to the old authoritarianism prevented, only in this way can Japan be kept out of a war that would be distinctive of all the new and previous benefits of democracy, and only in this way can the new role of the individual be protected.—John M. Mark, *Government and Politics in Japan*, P. 129

(v) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of Judiciary)—मोजी संविधान में न्यायपालिका कायपालिका के अंग रूप में थी। वह शासन की स्वतंत्र शाखा नहीं थी। वर्तमान संविधान में न्यायपालिका की स्वतंत्रता को मान्यता प्रदान की गयी है। संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति उस पर कायपालिका अथवा व्यवस्थापिका का नियंत्रण नहीं है, बल्कि वह इनसे पृथक् एवं स्वतंत्र है। संविधान की धारा ७६ के अनुसार न्यायाधीशों को अपने अंतर्करण के अनुसार काय करने की पूर्ण स्वतंत्रता है और वे केवल संविधान तथा कानून के अधीन हैं। उनकी नियुक्ति, सेवा की शर्तें तथा उनके वेतन आदि के सम्बन्ध में ऐसी व्यवस्था है कि वे स्वतंत्र रह कर काय कर सकें। उनको केवल महाभियोग की काय वाही द्वारा ही उनके पदों से हटाया जा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय को अपनी काय प्रणाली आदि के विषय में नियम बनाने का अधिकार है। देश की समस्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च तथा अधीनस्थ न्यायालय में निहित है। भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयों की भाँति जापान के सर्वोच्च न्यायालयों को भी न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है। संविधान की धारा ८१ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय अंतिम न्यायालय है और उसको प्रत्येक कानून, आदेश, विनियम और आधिकारिक काय की वैधानिकता को निश्चित करने की शक्ति है।

(vi) संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the constitution)—भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों की भाँति जापान में भी संविधान की सर्वोच्चता के सिद्धांत को मान्यता प्रदान की गयी है। संविधान को जापान का सर्वोच्च कानून (Supreme law) कहा गया है। संविधान की धारा ९८ में उपबोधित है कि "यह संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून होगा और इसके उपबोधों के विरुद्ध किसी भी कानून, अध्यादेश, साम्राज्यीय आज्ञाति या सरकार के किसी आदेश या उसके किसी भाग को वैधानिक प्रभाविकता प्राप्त नहीं होगी। जापान द्वारा की गयी संधियाँ और राष्ट्रों के प्रति स्थापित कानूनों का पूर्ण विश्वास के साथ पालन किया जायगा।"¹ इसके आगे धारा ९९ में यह कहा गया है कि "सम्राट या सरक्षक, राज्य के मंत्री, डायट के सदस्य, न्यायाधीश और अन्य सभी सांख्यिक अधिकारी, इस संविधान का सम्मान करने तथा इसका अनुपालन करने के लिए बाध्य हैं।"²

संविधान के उपयुक्त उपबोधों से यह स्पष्ट होता है कि संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून है। इसकी सर्वोच्चता को व्यावहारिक रूप देने के लिए दो बातों का उल्लेख मिलता है। पहला, संविधान के उपबोधों के विरुद्ध किसी भी कानून, अध्यादेश, आज्ञाति या आदेश को लागू किया जायगा। दूसरा, संविधान के किसी अंग तथा अधिकारी में संविधान का सम्मान तथा समर्थन करेंगे।

1 "The constitution shall be the supreme law of the nation and no law, ordinance, imperial re-script or other act of Government or part thereof, contrary to the provisions hereof, shall have legal force or validity"—Art 98

2 'The Emperor or the Regent as well as Ministers of state members of the Diet, judges and all other public officials have the obligation to respect and uphold this Constitution'—Article 99

३ प्राचीन संविधान से नवीन संविधान की तुलना

(Comparison between the old and the New Constitutions)

मौलिक सत्ता के सर्वोच्च बम्याण्डर के आदेशानुसार प्राचीन संविधान में ही संशोधन करने से संविधान का निर्माण करना था। लेकिन वस्तुतः ऐसा हुआ नहीं। मीकाथर द्वारा निर्मित संविधान के प्रारूप का नये संविधान के रूप में स्वीकार किया गया। यद्यपि नये और पुराने संविधानों के ढाँचे में बहुत कुछ समानता थी, लेकिन उनमें मौलिक विभिन्नता है। विचार कर उनके राजनैतिक आदर्शों और सरकार के स्वरूप के सम्बन्ध में विभिन्नता पायी जाती है। प्राचीन संविधान राजतन्त्र तथा कुलीनतन्त्र के आदर्शों पर आधारित था। नया संविधान का मूल आधार जनतन्त्र है। वह अन्तर्राष्ट्रीय शांति और विश्वव्युत्थ के उच्च आदर्शों को अपनाता है। प्राचीन और नवीन संविधान में निम्नलिखित विभिन्नताएँ विशेष रूप से दृष्टिगोचर होती हैं—

(१) सम्प्रभुता का स्थान—मीजी संविधान में सम्प्रभुता सम्राट में निहित थी। वह राज्य की समस्त विधायी, प्रशासनिक तथा न्यायिक शक्ति का स्रोत था। नोवा संविधान में इस सम्बन्ध में मौलिक परिवर्तन किया गया। सम्प्रभुता अब जनता में निहित कर दी गयी है। जनता ही राज्य की समस्त शक्ति का स्रोत है। यह व्यवस्था आधुनिक राजतान्त्रिक परम्परा के अनुरूप की गयी है।

(२) सम्राट की स्थिति में परिवर्तन—प्राचीन संविधान में सम्राट राज्य का वास्तविक प्रधान था। उसके हाथ में शासन की समस्त शक्तियाँ केन्द्रित थीं। मन्त्रिमण्डल एवं अन्य प्रशासनिक अधिकारी उसकी ही इच्छानुसार शासन का संचालन करते थे। विधायी एवं संवैधानिक संशोधन के क्षेत्रों में भी उसकी शक्तियाँ वास्तविक थीं। नवीन संविधान में जापानी सम्राट को ब्रिटिश सम्राट की भाँति नाममात्र का राज्य का प्रधान बना दिया गया है। अब वह राज्य करता है, शासन नहीं (He reigns, but does not govern)। शासन का शक्तियों का प्रयोग वस्तुतः मन्त्रिमण्डल करता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण की शक्ति सम्राट का प्राप्ति है, लेकिन मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी है। अतः उसपर सम्राट का कोई नियन्त्रण नहीं है। सम्राट राज्य का प्रतीक मात्र है। सम्राट की इस परिवर्तित स्थिति के अनुसार ब्रिटिश ब्रिटन की भाँति जापान में मित्रातन नीमित राजतन्त्र और व्यवहारतः लोअन-शासनक गणतन्त्र है।

(३) युद्ध का त्याग—पूव गामी संविधान के अंतर्गत जापान का किसी देश से युद्ध करने तथा सैन्यबल का प्रयोग करने का अधिकार सुरक्षित था। व्यवहार में भी जापान ने सामरिक नीति का अनुसरण किया। नवीन संविधान के अंतर्गत जापान ने युद्ध का अधिकार को त्याग दिया। संविधान के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध में वह दूसरे राष्ट्रों के विरुद्ध सैनिक या धमकियों का प्रयोग नहीं कर सकता।

(४) मौलिक अधिकार—१८८६ के संविधान के अंतर्गत जापानी नागरिकों का अधिकार प्रदान किया गया था। उन अधिकारों की संख्या कम थी तथा उन्हें कानून द्वारा मर्यादित कर दिया गया था। नये संविधान में नागरिकों के अधिकारों की विस्तृत चर्चा की गयी है। उन्हें कानून द्वारा मर्यादित नहीं किया गया है, बल्कि नैसर्गिक और अटुल्यमान्य माना गया है।

(५) डायट का गठन—पुराने स विधान की भाँति नये स विधान में द्विसदनात्मक स सदन की व्यवस्था की गयी है, लेकिन उच्च सदन के गठन और शक्तियाँ म पर्वत अ तर ला दिया गया है, पुरानी सरदार सभा (House of Peers) का स्थान पापद सभा (House of Councillors) ने ले लिया है । सरदार सभा के अधिकांश सदस्य का मनोनयन सम्राट द्वारा होता था । अब उनका चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है । पुराने स विधान में निम्न और उच्च सदन की शक्तियाँ समान थी । नवीन स विधान ने द्वितीय सदन के महत्त्वपूर्ण स्थान को समाप्त कर दिया और निम्न सदन को उसकी तुलना में अत्यधिक शक्तिशाली बना दिया है ।

(६) मन्त्रिमंडलीय उत्तरदायित्व—पुराने स विधान में मंत्री सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे, न कि डायट के प्रति । डायट अविश्वाम के प्रस्ताव द्वारा मंत्रियों को पदच्युत नहीं कर सकती थी । नये स विधान में स सदीय पद्धति के अनुकूल मन्त्रिमंडल को डायट के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है, जो अविश्वाम के प्रस्ताव द्वारा मंत्रियों को पदच्युत कर सकती है ।

(७) स्थानीय सरकार—प्राचीन स विधान के अतगत स्थानीय सरकारों का बहुत कम स्वतंत्रता प्राप्त थी जब कि नये स विधान के अतगत स्थानीय स्वतंत्रता की पूरी व्यवस्था की गयी है । नये स विधान में पुराने स विधान की तुलना में स्थानीय सरकारों पर केंद्रीय नियंत्रण बहुत कम कर दिया गया है ।



अध्याय : ४

नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य

(The Rights and Duties of the People)

१ भूमिका

(Introduction)

अधिकार ही किसी राज्य का आधार है। अधिकार ही वे गुण हैं जो शासन-सत्ता को नैतिक स्वरूप प्रदान करते हैं। अधिकार के अतगुण मान्य अधिकारों का विशेष सवधानिक महत्त्व है, क्योंकि अधिकांश प्रजातान्त्रिक देशों के संविधानों द्वारा इनकी गणना की जाती तथा इनकी रक्षा की गारंटी दी जाती है। वे अधिकार जो मनुष्य के जीवन के लिए मौलिक तथा अपरिहाय हैं, मौलिक अधिकार कहलाते हैं, उदाहरण स्वरूप जीवन का अधिकार, समता का अधिकार, शिक्षा का अधिकार आदि। इन्हें मौलिक अधिकारों में कहा जाता है। पहला, व्यक्ति के पूरे नैतिक तथा आध्यात्मिक विकास के लिए ये अधिकार नितांत आवश्यक हैं। इनके अभाव में उसके व्यक्तित्व का विकास अवरूढ़ हो जायगा। दूसरा, उन्हें देश के मौलिक विधि अर्थात् संविधान में स्थान दिया जाता है और साधारणतः संविधानिक संशोधन प्रक्रिया के अतिरिक्त उन में किसी अर्थ प्रकार में परिवर्तन नहीं लाया जाता है। तीसरा, मौलिक अधिकार साधारणतया अनुत्लघनीय हैं। शासन के किसी अंग या प्राधिकारी द्वारा उनका अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है। अतः, यह अधिकार संविधान द्वारा प्रत्याभूत (Guaranteed) होते हैं। वाय पालिका एवं विधानपालिका के अतिक्रमण से उन्हें सुरक्षित रिया जाता है तथा साधारणतया वायपालिका उनके संरक्षक के रूप में काम करती है।

आधुनिक युग में प्रायः सभी लिखित संविधानों में मौलिक अधिकारों का उल्लेख मिलता है। मध्य प्रथम फ्रांस के राजद्वारि (१७८९) के समय राष्ट्रीय सभा ने "मनुष्य के अधिकारों की घोषणा (Declaration of the Rights of Man) करते हुए संविधान में नागरिकों के कतिपय मूल अधिकारों की परिगणना की। तत्पश्चात् अमरीकी संविधान ने प्रथम दम में घोषण द्वारा मौलिक अधिकारों को संविधान का अंग बनाया गया। इन संशोधनों को सामूहिक रूप में 'अधिकारों का पत्र' (Bill of Rights) कहते हैं। इसका प्रभाव अर्थ संविधानों पर भी पड़ा। जर्मनी के वायमार संविधान, आयरलैंड, सोवियत रूस, स्विट्जरलैंड आदि देशों के सम्बन्ध में मूल अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया। कई आधुनिक संविधानों में इनकी चर्चा नहीं भी की गयी है जैसे, कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिण अफ्रीका के संविधानों में। इंग्लैंड जैसे अतिवृत्त संविधान में भी मैनहार्टर्ट, अधिकारों का पत्र, अधिकारों का प्राथमिक पत्र आदि

प्रलेखों द्वारा उन्हें लिपिबद्ध किया गया है। द्वितीय, महायुद्ध के समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने आतला तक चार्टर में नागरिकों की चार स्वतन्त्रताओं (Four Freedoms) का उल्लेख किया। संयुक्त राष्ट्रसंघ ने भी "मानव अधिकारों का सार्वदेशीय घोषणा पत्र" (Universal Declaration of Human Rights) निकाला है।

वर्तमान जापानी संविधान पर विभिन्न देशों के संविधानों में उल्लिखित मौलिक अधिकारों का प्रभाव पड़ा है। इनमें संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का प्रभाव विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इस सम्बन्ध में अमेरिकी संविधान के आदर्शों एवं सिद्धांतों को अपनाया गया है तथा उमम उल्लिखित अधिकारों को लिया गया है। साम्यवादी देशों का प्रभाव भी देखने को मिलता है। सोवियत रूस की भाँति काम करने के अधिकार तथा विशेष कर्तव्यों का उल्लेख जापान के संविधान में किया गया है। जापानी संविधान में चर्चित अधिकार काफी विस्तृत तथा व्यापक है। उनमें जापानी नागरिकों के प्रायः सभी नागरिक, राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं वैयक्तिक अधिकार समाहित हैं। इन्हें जापान के संविधान में इतना महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है कि १०३ धाराओं में ३१ धाराएँ नागरिकों के अधिकारों एवं कर्तव्यों की ही चर्चा करती हैं। यानगा के शब्दों में, "इसके पूर्व व्यक्ति ने इतने व्यापक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की अनुभूति नहीं की है, जिन्हें समाज में उसकी स्थिति की रक्षा और वृद्धि के लिए धार्मिक व्यवस्था का अंग बना दिया गया हो। प्रजातन्त्र में व्यक्तियों का दी गयी सभी स्वतन्त्रताएँ इसमें पायी जाती हैं।"¹

२ सामान्य उपबन्ध

(General Provisions)

राष्ट्रीयता—मीजी संविधान की भाँति वर्तमान संविधान में भी राष्ट्रीयता तथा उसके दशाओं का निर्धारण विधि के ऊपर छोड़ दिया गया है। धारा १० में कहा गया है कि "जापानी राष्ट्रजन होने की शर्तों विधि द्वारा निश्चित होगी।"² १९५० में एक नया नागरिकता-कानून बना कर जापानी नागरिकता का निर्धारण किया गया। यह रक्त-सम्बन्ध (Jus Sanguinis) और जन्मस्थान (Jus Soli) दोनों पर आधारित है। रक्त-सम्बन्ध के आधार पर जापानी माता-पिता के बच्चे को जापान की नागरिकता प्राप्त होगी चाहे उस बच्चे का जन्म किसी भी राज्य-क्षेत्र में क्यों न हुआ। अगर बच्चे के माता-पिता का पता न हो या वे राज्य-विहीन नागरिक (Stateless Citizen) हों।

जापानी नागरिकता अंगीकरण द्वारा (by Naturalisation) भी प्राप्त की जा सकती है। उसके लिए उसे निम्नलिखित शर्तों को पूरा करना पड़ेगा—

1 "Never before has the individual citizen enjoyed such extensive rights and freedoms, which have been made an integral part of the legal system to protect and enhance his position in society. All the freedoms guaranteed to individuals in democracies are provided for"—Yanga, *C. Japanese People and Politics* P. 352

2 "The conditions necessary for being a Japanese national shall be determined by law" - Article 10

(i) कम से-कम २० वर्ष की उम्र हो,
 (ii) जापान में लगातार पाँच वर्षों तक रहा हो,
 (iii) सच्चरित्रता और अपना भरण-पोषण करने की क्षमता या प्रमाण-पत्र अपने देश से प्राप्त किये हुये हो,

(iv) नये देश के प्रति राजभक्ति की शपथ लें,
 वह व्यक्ति भी अमीकरण द्वारा जापान का नागरिक बन सकता है, जो निम्नलिखित योग्यताओं में से कोई एक अपने पास रखता है—

(i) वह विदेशी जिनमे जापान की बौद्धिक सेवा की है,
 (ii) किसी जापानी स्त्री का विदेशी पति, जो जापान में लगातार ३ वर्षों तक रह चुका हो,

(iii) किसी पूर्व जापानी नागरिक का बच्चा,
 (iv) जापान में पैदा हुआ वह विदेशी बच्चा जिनके माता या पिता जापान में पैदा हुए थे,

(v) जापान में पैदा हुआ वह व्यक्ति जिनमें अपनी राष्ट्रीयता खो दी हो, जापान का अधिवासी (domicile) बनकर तथा सच्चरित्रता का सबत देकर नागरिक बन सकता है।

कोई भी जापानी नागरिक दो देशों में अपनी नागरिकता को खो सकता है—

- (i) वह स्वच्छा में किसी अन्य देश की नागरिकता ग्रहण कर लें, या
- (ii) जहाँ से किसी अन्य देश का नागरिक बन जाय।

अधिकार शाश्वत एवं अनुलघनीय (Rights eternal and inviolate)—
 स विधान की धारा ११ में कहा गया है कि प्रजाजनों की मौखिक मानवीय अधिकारों के उपयोग से वंचित नहीं किया जायगा। इस स विधान द्वारा प्रजाजनों को प्रदान किये गये मौखिक मानवीय अधिकार वक्तमान और भविष्य दोनों ही पीढ़ियों के लिए हैं। स विधान द्वारा इन अधिकारों को शाश्वत और अनुलघनीय बताया गया है।

नागरिक उत्तरदायित्व—अधिकारों के पालन के सम्बन्ध में नागरिकों को भी उत्तरदायी ठहराया गया है। स विधान की धारा १२ के अनुसार प्रजाजनों को प्रदान किये गये अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं की रक्षा प्रजाजन ही निरन्तर रूप से करेंगे। वे इन अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं का कोई दुरुपयोग नहीं करेंगे। वे सर्व्वे ही उहे सावजनिक हित में प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी होंगे। इस प्रकार स विधान अधिकारों के पालन के लिए नागरिकों पर विशेष उत्तरदायित्व तोपता है। इस हेतु वे अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेंगे तथा उनका प्रयोग सावजनिक हित को दृष्टि में रखते हुए करेंगे।

प्रजाजन व्यक्ति के रूप में (People as individuals)—स विधान की धारा १३ के अनुसार सभी प्रजाजन व्यक्ति के रूप में सम्पादित किये जायगे। कानून बनाते समय तथा शासन कार्यों को सम्पादित करते हुए व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता तथा सुख प्राप्त करने के अधिकार को मुख्य रूप से ध्यान में रखा जायगा। नागरिकों के ये अधिकार केवल सावजनिक हित द्वारा सम्पादित होंगे।

३. विशिष्ट अधिकार (Specific Rights)

जापानी नागरिकों को विस्तृत तथा अनेक प्रकार के अधिकार प्रदान किये गये हैं। भारतीय तथा अमरीकी नागरिकों की भाँति उह भी समानता, स्वतंत्रता, धर्म, सम्पत्ति, शिक्षा आदि के अधिकार प्रदान किये गये हैं। इन अधिकारों का मक्षिप्त विवरण यहाँ किया जायगा।

समता का अधिकार (Right to Equality)—भारतीय संविधान की भाँति जापानी संविधान भी अपने नागरिकों को समता का अधिकार प्रदान करता है। समता का सिद्धांत प्रजातंत्र का आधार-स्तम्भ है। सच्चे प्रजातंत्र के आदर्श के अनुकूल जापान के संविधान द्वारा नागरिकों को वैधानिक, राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक समता प्रदान की गयी है। धारा १४ के अनुसार “कानून के अधीन सभी व्यक्ति समान हैं” और जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्थिति या पारिवारिक उद्भव के आधार पर राजनीतिक, आर्थिक या सामाजिक सम्बन्धों में किसी भी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायगा।^१ इस धारा के अनुसार सभी व्यक्ति कानून के समक्ष समान हैं। उनमें राजनीतिक, आर्थिक या सामाजिक सम्बन्धों में जाति, धर्म, लिंग तथा सामाजिक स्थिति के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायगा। भारतीय संविधान में भी सभी व्यक्तियों को कानून के समक्ष समान माना गया है तथा उन्हें कानून का समान संरक्षण प्राप्त है। धर्म, मूल-वर्ण, जाति, लिंग, जन्मस्थान अथवा इनमें से किसी के आधार पर राज्य भेद-भाव नहीं करेगा। भारतीय संविधान द्वारा प्रदत्त समता का अधिकार जापानी संविधान में वर्णित इस अधिकार से अधिक विस्तृत है। वह समाज में फैली अनेक प्रकार की असमानताओं को दूर करने का विशेष प्रयत्न करता है। इस हेतु संविधान में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि दूबानों, सावजनिक भोजालयों, होटलों, बुओं, स्नान घाटों, सरकारी पदों पर नियुक्ति आदि के सम्बन्ध में नागरिकों के बीच किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायगा।

जापानी तथा भारतीय संविधान द्वारा प्रदत्त कानून के अधीन समानता ब्रिटिश साम्राज्य विधि की देन है। इसका आशय है कि कानून के अन्तर्गत सभी व्यक्ति समान हैं। राज्य पर यह बंधन लगाया है कि वह सभी व्यक्तियों के लिए एक सा कानून बनायगा तथा उह एक समान लागू करेगा। कानून, जाति, कुल, लिंग आदि के आधार पर व्यक्ति को प्रथम नहीं देगा। कानून के अधीन समानता का अधिकार सभी व्यक्तियों को प्राप्त है, चाहे वे नागरिक हों या विदेशी।

इस अधिकार के अन्तर्गत भारतीय संविधान की भाँति जापानी संविधान भी उपाधियों की समाप्ति की व्यवस्था करता है। संविधान के अनुसार पीयर (Peer) और पीयरैज (Peeress) को मान्यता नहीं दी जायगी। विगत संविधान में पीयर उपरी सदन के सदस्य होते थे। मर्यादात्मक प्रावधान द्वारा उनका उन्मूलन कर दिया गया।

1 “All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political economic or social relation because of race, creed sex social status or family origin”—Article 14

संविधान आगे बढ़ता है कि किसी भी व्यक्ति को सम्मान, अलवार अथवा वैशिष्ट्य के पारितोषिक के साथ काई विशेषाधिकार प्रदान नहीं किया जायगा और न तो ऐसा पारितोषिक वक्त मान समय में अथवा भविष्य में धारण करने वाले व्यक्ति के जीवन के उपरांत बना रहेगा। पहले सम्मानीय उपाधियाँ वंशानुक्रमिक (Hereditary) हाती थी, जिन प्रकार कि इ ग्लैंड में लाड की उपाधि पुश्त-दर पुश्त चलती है। जापान के नवीन संविधान के अनुसार इस प्रकार से सम्मानीय उपाधियों का क्रम अब नहीं चलेगा। वे केवल व्यक्ति के जीवन पथ ही रहेंगे, उसके वंशजों को प्राप्त नहीं होंगे।

(२) राजनीतिक अधिकार—जापान के नवीन संविधान के अंतर्गत संप्रभुता जनता में निहित है। देश में पूर्ण लोकतन्त्र की स्थापना संविधान का आदर्श है। इस आदर्श को ध्यान में रखते हुए जापानियों को 'अपने अधिकारियों तथा प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार दिया गया है। संविधान की धारा १५ के अनुसार प्रजाननों का अपने सावजनिक अधिकारियों (Public Officials) को चुना तथा पदच्युत करने का अविच्छेद्य अधिकार दिया गया है। यह भी कहा गया है कि सभी सावजनिक अधिकारी सम्पूर्ण समाज के सेवक हैं, किसी एक वर्ग के नहीं। प्रजातान्त्रिक आदर्श के अनुकूल सावजनिक अधिकारियों के चुनाव के हेतु नागरिकों को सावजनिक वयस्क मताधिकार (Universal Adult Suffrage) दिया गया है। संविधान में चुनाव की पवित्रता पर विशेष बल दिया गया है। यह कहा गया है कि सभी निर्वाचनों में मतदान की गोपनीयता (Secrecy of the ballot) भंग नहीं की जायगी। मतदाना मताधिकार का प्रयोग स्वतंत्रतापूर्वक करेंगे। वे स्वेच्छानुहूल अधिकारियों का चुनाव करेंगे तथा अपनी इच्छा के लिए व्यक्तिगत अथवा सामाजिक रूप से किसी के प्रति उत्तरदायी न होंगे।

(३) प्रार्थना पत्र देने का अधिकार—जापानी नागरिकों को संविधान प्रार्थना पत्र (Petition) देने का अधिकार देता है। प्रत्येक व्यक्ति को क्षतिपूर्ति के लिए सावजनिक अधिकारियों के निष्कासन के लिए विधि निर्माण के लिए विन्याय अध्यादेशों, विनियमों के अप्रचलन अथवा संशोधन के लिए तथा अन्य विषयों के लिए शक्तिपूर्वक प्रार्थना पत्र देने का अधिकार होगा। इस प्रकार के प्रार्थना पत्र के लिए किसी व्यक्ति के विरुद्ध बाधवाही नहीं की जायगी।

(४) क्षतिपूर्ति का अधिकार—प्रत्येक व्यक्ति का कानून की व्यवस्था के अनुसार राज्य या किसी सावजनिक मस्या से क्षतिपूर्ति की प्रार्थना करने का अधिकार है, यदि वह किसी सावजनिक अधिकारी द्वारा अवैधानिक रूप से सताया गया हो या उसका नुकसान किया गया हो।

(५) दासता का निषेध—संविधान की धारा १८ के द्वारा दासता (Servitude) को निषिद्ध कर दिया गया है। यह कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति का किसी प्रकार के बंधन में नहीं रखा जायगा। अपराध के दण्ड को छोड़कर अन्य प्रकार की जर्नैचलक दासता निषिद्ध है।^१ इस धारा के अनुसार किसी भी व्यक्ति का किसी भी तरह के बंधन में नहीं

1 'No person shall be held in bondage of any kind Involuntary servitude except as punishment or crime is prohibited'—Art 18

रखा जायगा। किसी व्यक्ति से उसकी सम्पत्ति के बिना बलपूर्वक वार्ड काम नहीं लिया जायगा। अपराध या दंड के अतिरिक्त अथ किसी कारण से किसी व्यक्ति पर बलपूर्वक दासता नहीं लादी जायगी। थोड़े में, किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरुद्ध सेवा के लिए बाध्य किया जायगा। भारतीय नागरिकों को भी इस प्रकार का अधिकार दिया गया। 'शोषण के विरुद्ध अधिकार' के अंतर्गत दिया गया है। मानव का बेगार तथा इसी प्रकार का अथ जबरदस्ती किया हुआ श्रम निषिद्ध ठहराया गया है। किसी प्रकार का भी बलपूर्वक बेगार कानून के अनुसार दंडनीय है। भारतीय संविधान में मानव के क्रय विक्रय (Traffic in human beings) और बाल श्रम निषेध (Prohibition of child labour) जैसे अधिकारों की व्यवस्था की गयी है। जापान के संविधान में दामता के ऐसे विभिन्न रूपों पर विशेष प्रकार से प्रतिबंधों की चर्चा नहीं की गयी है।

(६) चिन्तन एवं अन्तःकरण की स्वतन्त्रता—वर्तमान संविधान के पूर्व जापान में निरंकुश शासनतंत्र था। नागरिकों की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई मूल्य नहीं था। उन्हें सोचने-विचारने तथा अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं थी। नवीन संविधान द्वारा यह गारंटी दी गयी कि नागरिकों के चिन्तन एवं अन्तःकरण की स्वतन्त्रता भंग नहीं होगी।¹ भारतीय संविधान में भी व्यक्तिगत अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है, लेकिन उसका प्रयोग सावजनिक व्यवस्था, सदाचार तथा स्वास्थ्य और मौलिक अधिकारों के दूसरे उपबन्धों के अधीन रहते हुए किया जायगा।

(७) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार—भारत की भांति जापान में भी एक धर्म निरपेक्ष राज्य (Secular State) की स्थापना की गयी है। इसके अनुसार राज्य किसी धर्म विशेष का पनपात नहीं करता और न तो उसे कोई विशेष सुविधा ही प्रदान करता है। प्रत्येक व्यक्ति को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्राप्त होगी। प्रत्येक व्यक्ति किसी भी धर्म को अंगीकृत करने और धार्मिक कार्यों में भाग लेने के लिए स्वतन्त्र होगा। राज्य धार्मिक शिक्षा और धार्मिक कार्यों से दूर रहगा।

जापानी संविधान धारा २० के द्वारा व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार दिया गया है। यह कहा गया है कि धर्म की स्वतन्त्रता की मर्यादों प्रत्याभूति की जाती हैं। कोई भी धार्मिक संगठन न तो राज्य में कोई विशेष सुविधा ही प्राप्त करेगा और न तो किसी राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करेगा। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य, उत्सव, संस्कार अथवा अनुष्ठान में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा। राज्य तथा उसके अंग धार्मिक शिक्षा अथवा अथ किसी धार्मिक कामकाज से दूर रहेंगे। इस प्रकार जापान के संविधान द्वारा सभी व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। राज्य को धर्म से दूर रखा गया है।

(८) संगठन और अभिव्यक्ति का अधिकार—भारतीय संविधान की भांति जापान में संविधान नागरिकों को संगठन बनाने और विचारों को व्यक्त करने का अधिकार प्रदान करता

1 "Freedom of thought and conscience shall not be violated"

है। स विधान की धारा २१ यह उपबन्धित करती है कि समा, म गठन, मापण, मुद्रण तथा अन्य प्रकार के अभिव्यक्ति के साधनों की स्वतन्त्रता की गारंटी दी जाती है। आगे कहा गया है कि किसी प्रकार के निगमन (CENSOR) की व्यवस्था नहीं की जायगा और न तो सचरण के माधनों की मापनीयता का भंग किया जायगा। इस प्रकार स गठन तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को स विधान द्वारा गारंटी दी गई है। भारतीय म विधान म इन स्वतन्त्रताओं पर कई प्रकार के प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं, जिन्हें युक्तियुक्त (Reasonable) माना अनिवाय है। जापान मे इन स्वतन्त्रताओं पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है।

(६) निवास स्थान तथा व्यवसाय को स्वतन्त्रता—जापानी नागरिकों को अपना निवास स्थान चुनना तथा उसे परिवर्तित करने की स्वतन्त्रता दी गयी है। कोई भी व्यक्ति देश के किसी भाग म अपनी सुविधा के अनुसार निवास कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति का इच्छानुसूल व्यवसाय चुनने की सुविधा भी दी गयी है। केवल प्रतिबन्ध यह है कि उससे मात्राजनित कल्याण में किसी प्रकार की बाधा नहीं पड़नी चाहिए। इच्छानुसूल स्थान पर निवास करने तथा इच्छानुसार व्यवसाय को अपनाने के अधिकार को प्रत्याभूत करने से एक गतिशील प्रजातन्त्रात्मक समाज की स्थापना म पयाप्त गहरायाता मिलती है। उन अधिकारों को प्रत्याभूत कर एक वास्तविक प्रजातन्त्र का निर्माण करने का मबलप किया गया है।

जापान का सविधान इन अधिकारों के सम्बन्ध म बहुत ही उदार दृष्टिकोण अपनाता है। वह अपने नागरिकों को विदेश जान तथा अपनी राष्ट्रीयता को छोड़ने की पूण स्वतन्त्रता देता है। इस अधिकार की चर्चा स विधान म विशेष रूप मे इमर्शन की गयी है कि पहले खामकर शोगुन-काल मे जापानियों का विदेश जान या विदेशिया मे सम्पर्क स्थापित करने की कडा मनाही थी।

(१०) विद्या सम्बन्धी स्वतन्त्रता—जापानी नागरिकों को स विधान विद्या सम्बन्धी स्वतन्त्रता देता है। स विधान की धारा २३ म विशेषरूप स उल्लिखित है कि विद्यासम्बन्धी स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति की जाती है।¹ इस अधिकार के अन्तगत नागरिकों को स्वच्छानुसूल शिक्षा ग्रहण करने, ज्ञान वृद्धि करने तथा विद्या सम्बन्धी अध्ययन करने की स्वतन्त्रता दी गयी है।

(११) विवाह सम्बन्धी स्वतन्त्रता—स विधान की धारा २४ के द्वारा जापानी प्रजा जनों को विवाह सम्बन्धी अधिकार प्रदान किया गया है। यह अधिकार इस अर्थ म अनोखा है कि इसे अन्य देशों म स विधान द्वारा प्रदान नहीं किया गया है, बल्कि इस कानून पर जोड़ दिया गया है। जापानी स विधान के अनुसार विवाह दोनों लिंगों की पारस्परिक सहमति पर आधारित होगा तथा इसको पारस्परिक सहयोग और पति-पत्नी के ममान अनिवारों के मूल आधार पर कायम रखा जायगा। पति और पत्नी के वरण, साम्प्रतिक अधिकार, उत्तराधिकार, अधिवाम का चुनाव, सम्बन्ध विच्छेद तथा परिवार और विवाह स सम्बन्धित अन्य विषयों पर कानून व्यक्ति की महत्ता और लिंगों की अनिवाय समाजता के सिद्धांत पर बनाये जायग।

(१२) निम्नतम जीवन स्तर का अधिकार—स विधान सभी व्यक्तियों को स्वास्थ्यकर एवं मध्यम जीवन के निम्नतम स्तर कायम रखने का अधिकार देता है। मविधान राज्य को यह निर्देश देता है कि वह जीवन के सभी क्षेत्रों में अपने कर्तव्य का सम्पादन, सामाजिक कल्याण, सुरक्षा तथा मावजनिक स्वास्थ्य के विकास एवं विस्तार के लिए करेगा। उपयुक्त धारा का अभिप्राय यह है कि राज्य प्रत्येक व्यक्ति के लिए सभी व्यवस्था जुटाने का प्रयास करेगा कि वह समुद्र जीवन के कम से-कम निम्नतम स्तर को प्राप्त कर ही ले। इसके अतिरिक्त राज्य यथासम्भव सामाजिक कल्याण करने और जनमाधारण के जीवन स्तर का उच्च बनाने का प्रयास करेगा।

(१३) शिक्षा का अधिकार—जापान का संविधान प्रत्येक व्यक्ति को योग्यता के अनुसार शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार देता है। लड़के-लड़कियों को शिक्षा प्राप्त करने का दायित्व संविधान प्रत्येक व्यक्ति पर सौंपता है। यह कहा गया है कि “कानून द्वारा निर्धारित की गयी मापदण्ड शिक्षा को लड़के तथा लड़कियाँ को प्राप्त कराना प्रत्येक व्यक्ति का कर्तव्य होगा। ऐसी अनिवार्य शिक्षा नि:शुल्क होगी।” इस व्यवस्था के अनुसार जापान में प्रारम्भिक शिक्षा का अनिवार्य तथा नि:शुल्क बनाया गया है।

(१४) काम का अधिकार—माम्यवादी देशों की भाँति जापान में सभी व्यक्तियों का काम का अधिकार प्रदान किया गया है। साथ-साथ उन्हें काम करने का दायित्व भी सौंपा गया है। धारा २७ के अनुसार “सभी व्यक्तियों को काम पाने का अधिकार रहेगा। काम करना उनका कर्तव्य भी होगा। वेतन, काम करने के घंटे, आराम की अवस्थायें तथा काय सम्बन्धी अन्य दशाओं का नूतन द्वारा निश्चित किये जायेंगे। बच्चों का शोषण नहीं किया जायगा।”¹ इस धारा के अनुसार जापान में प्रत्येक व्यक्ति को काम दिलाना राज्य का कर्तव्य है। जनमाधारण के लिए इस अधिकार का बहुत अधिक महत्त्व है क्योंकि उनकी रोजी रोटी की समस्या का सुलझाने का भार राज्य पर रहता है। संविधान इस सम्बन्ध में व्यक्तियों को केवल अधिकार ही नहीं देता है, बल्कि काम करने का उत्तरदायित्व भी उनपर सौंपता है। हर व्यक्ति का यह कर्तव्य है कि वह अपने काम का पूरे उत्तरदायित्व के साथ करे। भारत का संविधान अपने नागरिकों को काम पाने के अधिकार की गारंटी नहीं देता है। जापान के संविधान में काम की दशाओं का भी उल्लेख इस अधिकार के अन्तर्गत होता है। काम के लिए वेतन, काम करने के घंटे, आराम की अवस्थाओं आदि का निश्चय कानून द्वारा किया जायगा। इन बातों का उल्लेख भारतीय संविधान नीति निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत करता है। वह इन्हें अधिकार रूप में मान्यता नहीं देता है, लेकिन वह राज्य को निर्देश करता है कि राज्य इन अधिकारों की प्राप्ति का प्रयास करेगा। संविधान बच्चों के शोषण का भी निषेध करता है। भारतीय संविधान में भी इसका उल्लेख किया गया है कि बच्चों का शोषण नहीं करेगा।

(१५) श्रमिकों को संगठित होने का अधिकार—जापान का संविधान श्रमिकों का संगठित होने तथा अपने हितों की रक्षा के लिए संघ बनाने का अधिकार देता है। इन

1 All people shall have the right and the obligation to work
Standard for wages, hours, rest and other working conditions shall be
fixed by law. Children shall not be exploited”—Art 27

हेतु मजदूर स गठित हो सकते हैं, सीदेराजी कर सकते हैं और सामूहिक रूप में काय बर सकते हैं। भारतीय स विधान भी श्रमिका को स गठन बनान तथा अपने हितों की रक्षा के लिए सघप करने का अधिकार देता है।

(१६) सम्पत्ति का अधिकार—भारतीय स विधान की भांति जापान का स विधान भी नागरिकों को सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करता है। स विधान की धारा २६ के अनुसार “सम्पत्ति के स्वामित्व अथवा ग्रहण करने का अधिकार अनुल्लघनीय है। साम्पत्तिक अधिकार सावजनिक कल्याण को ध्यान में रखकर कानून द्वारा पारिभाषित किये जायेंगे। याचोचित मुआवजा देकर व्यक्तिगत सम्पत्ति सावजनिक कल्याण के लिए हस्तगत की जा सकती है।”^१

सम्पत्ति-विषयक उपर्युक्त धारा से तीन बात स्पष्ट होती हैं। पहला प्रत्येक व्यक्ति को सम्पत्ति हासिल करने तथा ग्रहण करने का अधिकार है। यह अधिकार अनुल्लघनीय है। व्यक्तिगत सम्पत्ति का अपहरण नहीं किया जा सकता तथा इसकी प्राप्ति पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाया जा सकता। भारतीयों को भी व्यक्तिगत सम्पत्ति को अर्जित करने, उसे रखना तथा उसका उपयोग करने का अधिकार प्राप्त है। दूसरा, सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार निर्वाध नहीं है। इसका सावजनिक कल्याण से विरोध नहीं होना चाहिए। अतः सावजनिक कल्याण का दृष्टि में रखते हुए राज्य सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को कानून द्वारा पारिभाषित करेगा। तीसरा, राज्य किसी व्यक्ति को सम्पत्ति से वंचित भी कर सकता है। वह सावजनिक कल्याण के लिए व्यक्तिगत सम्पत्ति को हस्तगत कर सकता है। इसके लिए उस उचित मुआवजा देना होगा। भारत में भी व्यक्तिगत सम्पत्ति को सावजनिक कल्याण के लिए हस्तगत किया जा सकता है जिसके लिए न्यायोचित क्षतिपूर्ति दिया जायगा। दोनों देशों में क्षतिपूर्ति की याचोचितता के सम्बन्ध में अंतर है। भारत में क्षतिपूर्ति उचित एवं पर्याप्त है या नहीं, इसका निर्धारण कानून करेगा, न्यायालय नहीं। लेकिन जापान में क्षतिपूर्ति की रकम के लिए निर्धारण न्यायालय को अंतिम अधिकार प्राप्त है। जब कि जापान के सर्वोच्च न्यायालय का प्रत्येक कानून, अध्यादेश आदि की सर्वधानिकता की जाँच करने का अधिकार है। इसलिए उसे ही यह नियम बनाने का अधिकार है कि क्षतिपूर्ति की मात्रा उचित एवं पर्याप्त है कि नहीं। इस मामले में जापान का सविधान भारतीय सविधान से अधिक उदार है।

(१७) करों का भुगतान—राज्य का नागरिकों पर कर लगाना एक महत्वपूर्ण अधिकार है। दूसरी ओर नागरिकों का यह कर्तव्य है कि वे करों का भुगतान करें। जापान का सविधान नागरिकों के इस कर्तव्य का सविधान में उल्लेख करता है। धारा ३० में कहा गया है कि “कानून द्वारा उपरिष्ठत करों का भुगतान प्रजाजनो का दायित्व होगा।”^२

1 ‘The right to own or to hold property is inviolable Property rights shall be defined by law, in conformity with the public welfare

Private property may be taken for public use upon just compensation therefore”—Art 29

2 “The people shall be liable to taxation as provided by law”

—Art 30

(१८) **जीवन और स्वतन्त्रता का अधिकार**—म विधान की धारा ३१ प्रत्येक व्यक्ति को अत्यधिक महत्वपूर्ण जीवन तथा स्वतन्त्रता का संरक्षण प्रदान करता है। इस धारा में यह उपबन्धित है कि "किसी भी व्यक्ति को कानून द्वारा स्थापित की गयी प्रवृत्ति के सिवाय न तो जीवन अथवा स्वतन्त्रता से वंचित ही किया जायगा और न उस पर कोई फौजदारी कायवाही ही की जा सकेगी।"¹ जीवन तथा स्वतन्त्रता का अर्थ है शारीरिक कष्ट, नजरबन्दी तथा कैद से सुरक्षा। साधारणतः जीवन तथा स्वतन्त्रता का अपहरण नहीं किया जायगा। यह भी कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को अपने जीवन तथा स्वतन्त्रता से विधि सम्मत प्रक्रिया (Procedure established by law) को छोड़कर अथवा किसी प्रकार से वंचित नहीं किया जायगा। भारतीय संविधान में "विधि-सम्मत प्रक्रिया" पद का उल्लेख किया गया है जब कि अमरीकी संविधान में इसके स्थान पर वैधिक प्रक्रिया (Due process of law) का प्रयोग किया गया है। विधि-सम्मत प्रक्रिया का अर्थ यह है कि किसी व्यक्ति को विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार ही दंडित किया जा सकता अथवा बन्दी बनाया जा सकता है। चूंकि कानून बनाने का अधिकार डायट को है इसलिए उसके द्वारा निर्मित कानूनों के अनुसार ही किसी व्यक्ति को बन्दी बनाया जा सकता है। इसका अर्थ यह भी है कि डायट जीवन और स्वतन्त्रता के अपहरण के सम्बन्ध में कोई कानून बना देगी तो न्यायालय उसे अवैध नहीं ठहरा सकता। इस प्रकार विधि-सम्मत प्रक्रिया द्वारा डायट को गिरफ्तारी, कैद, नजरबन्दी आदि के सम्बन्ध में कानून बनाने का अन्तिम अधिकार प्राप्त है।

(१९) **न्यायिक अधिकार**—जीवन तथा स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए जापानी प्रजाजनों को अनेक अधिकार दिये गये हैं जिनसे वे न्यायालय की शरण लेकर अपनी रक्षा कर सकें।

(i) संविधान की धारा ३२ के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति की न्यायालय तक पहुँच रहेगी। अपने हित की रक्षा के लिए किसी भी व्यक्ति को न्यायालय की शरण लेने के अधिकार से वंचित नहीं किया जायगा। थोड़े में, न्यायालय के लाभ सभी व्यक्तियों का समान रूप से प्राप्त होंगे।

(ii) धारा ३३ व्यक्तियों को अवैध गिरफ्तारी से मुक्ति दिलाती है। इस धारा में कहा गया है कि बिना किसी न्यायिक अधिकारी के वारंट के बिना कोई भी व्यक्ति नहीं पकड़ा जा सकेगा। वारंट में उस अपराध को स्पष्ट किया जायगा जिसमें व्यक्ति को पकड़ा जा रहा है।

(iii) धारा ३४ के अनुसार किसी व्यक्ति को उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों का ज्ञान कराये बिना अथवा वकील की तुरन्त विशेष सुविधा प्रदान किये बिना बन्दी अथवा नजरबन्द नहीं किया जायगा। बिना पर्याप्त कारणों के भी नजरबन्द नहीं किया जायगा और मारे जाने पर, इन कारणों को खुले न्यायालय में व्यक्ति तथा उसके वकील की उपस्थिति में दिखाया जायगा।

(iv) धारा ३५ में कहा गया है कि सभी व्यक्तियों को अपने घरों में बागजत तथा सम्पत्ति को हस्तगत किये जाने अथवा उनकी जाँच किये जाने के विरुद्ध सुरक्षित रखने के अधिकार को वारंट पर अथवा धारा ३३ के उपबन्ध के अनुसार तोड़ा जायगा, अथवा नहीं।

1 "No person shall be deprived of life or liberty, nor shall any other criminal penalty be imposed except according to procedure established by law"—Art 31

प्रत्येक जन्ती अथवा जाँच याचिका अधिकारी द्वारा जारी किये गये एक पृथक वारंट पर ही होंगे।

(v) धारा ३६ के द्वारा किसी सांख्यिक अधिकारी द्वारा यत्रणा प्रदान अथवा कठोर दण्ड देना पूर्णतः निषिद्ध कर दिया गया है।

(vi) धारा ३७ में यह उपबन्धित किया गया है कि सभी फौजदारी मामला में अभियुक्त किसी निष्पक्ष न्यायालय द्वारा शीघ्र तथा सांख्यिक सुनवाई के अधिकार का उपभोग करेगा।

उसे जब गवाहों की परीक्षा करा जा अक्सर दिया जायगा तथा उसका सांख्यिक ध्यय पर अपनी ओर से गवाहों के प्राप्त करने की अनिवार्य प्रक्रिया का अधिकार होगा।

अभियुक्त का सब समय पर एक याम्य वकील की महायता रहेगी जिसे यदि वह स्वयं के प्रयत्नों द्वारा प्राप्त करने में सफल नहीं होता, यह वाय राज्य को सौंप दिया जायगा।

(vii) धारा ३८ में यह कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति का अपन विरुद्ध प्रमाण देने के लिए विवश नहीं किया जायगा।

विवशता, यत्रणा, धमकी अथवा दीधकालीन वदीकरण अथवा नजरबंदी के कारण की गयी अपराध स्वीकृति को साक्ष्य नहीं माना जायगा।

किसी भी व्यक्ति को उन मामलों में दोषी नहीं ठहराया जायगा व दण्डित नहीं किया जायगा, जिसमें प्रमाण केवल उस व्यक्ति की अपराध स्वीकृति ही हों।

(viii) धारा ३९ के अनुसार किसी भी व्यक्ति का उस वाय के लिए अपराधी रूप में उत्तरदायी नहीं ठहराया जायगा जो किये जाने के समय विधिसंगत था अथवा जिसमें उसको पहले मुक्त कर दिया गया था और न उसका दो वार दण्डित किया जा सकता है।

(ix) धारा ४० में यह कहा गया है कि वदी अथवा नजरबंदी किये जान के पश्चात् यदि कोई व्यक्ति मुक्त कर दिया गया है, तो उसका विधि की व्यवस्था के अनुसार राज्य से क्षति की पूर्ति के लिए प्रायत्ना करने का अधिकार है।

मूल्यांकन

जापान के वर्तमान संविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों को उच्च स्थान प्रदान किया गया है। मौजी संविधान में नागरिक अधिकारों पर काफी प्रतिबंध था, क्योंकि वे कानून द्वारा सीमित एवं मर्यादित किये जा सकते थे। कानून भी इतने नुटिपूर्ण थे कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता नहीं के बराबर रह गयी थी। इसके प्रतिबल वर्तमान संविधान यह स्पष्ट शब्दों में कहता है कि सभी प्रजाजनों को व्यक्तियों (Individuals) के रूप में माना जायगा तथा उनके मौलिक अधिकार प्रशासन के मुख्य आधार होंगे। साथ ही मौलिक अधिकार काफ़ी विस्तृत है। विश्व के शायद ही किसी देश के संविधान द्वारा इतने अधिक अधिकारों की प्रत्याभूति की गयी है। थानुआ के अनुसार इसके पूर्व व्यक्तिगत नागरिकों को इतने व्यापक अधिकार तथा स्वतंत्रताएँ वैधिक रूप में कभी नहीं दी गयी हैं। प्रजातंत्र के अंतर्गत पाय जानवाले सभी अधिकार तथा स्वतंत्रताएँ जापानी नागरिकों को प्राप्त हैं।

जापानी नागरिक अधिकारों में एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि वह पूजावादी तथा साम्यवादी दाना प्रचार के संविधानों में पाय जानवाले अधिकारों का जमीकृत करता है।

प्रजातंत्र के संविधान के सभी राजनीतिक तथा सामाजिक अधिकार तथा स्वतंत्रताएँ जापानी संविधान द्वारा गारंटी दी गयी हैं। लेकिन जापानी संविधान के निर्माताओं ने यह महसूस किया कि आर्थिक प्रजातंत्र के बिना राजनीतिक तथा सामाजिक प्रजातंत्र अधूरा है। अतः उन्होंने साम्यवादी देशों की भाँति आर्थिक अधिकारों को भी संविधान में स्थान दिया। काम पाने का अधिकार, विश्राम एवं अवकाश का अधिकार तथा शिक्षा का अधिकार इसके उदाहरण हैं। भारत में ये अधिकार नीति निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत रखे गये हैं, मौलिक अधिकार के अन्तर्गत नहीं।

जापानी संविधान के 'बिल ऑफ़ राइट्स' (Bill of Rights) में पाये जाने वाले अधिकारों में ही म्यान नहीं देता है, बल्कि आधुनिक युग में उत्पन्न सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारों को वह मौलिक अधिकारों की श्रेणी में ला सकता है।¹ इस नये अधिकारों के कुछ उदाहरण यों हैं—विवाह का अधिकार, क्षतिपूर्ति के लिए प्राथमता पत्र देने का अधिकार, सरकारों के अधिकारियों के अल्पतम वेतन के विरुद्ध मुकदमा करने का अधिकार काम पाने का अधिकार और श्रमिकों के संगठित होने का अधिकार।

जापानी नागरिक अधिकारों की एक प्रमुख विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ-साथ कर्तव्यों का भी उल्लेख पाया जाता है। इस विशेषता पर साम्यवादी देशों का प्रभाव देखने का मिलता है। संविधान सामान्य रूप से नागरिक अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं का दायित्व नागरिकों पर सौंपता है। वह उन्हें निर्देशित करता है कि वे उनका दुरुपयोग नहीं करेंगे तथा उनका प्रयोग सावजनिक हित में करण। धारा १२ के अनुसार "इस संविधान द्वारा प्रजाजनों को प्रदान किये गये अधिकारों तथा स्वतंत्रताओं की रक्षा प्रजाजन ही निरंतर रूप से करेंगे। वे इन अधिकारों तथा स्वतंत्रताओं का कार्य दुरुपयोग नहीं करेंगे और मदद ही उन्हें सावजनिक हित में प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी होंगे।"² संविधान जापानी नागरिकों को कुछ निम्न उत्तरदायित्व भी सौंपता है, जैसे, कर भुगतान करने का कर्तव्य और अपन लड़के लड़कियों का शिक्षा देने का कर्तव्य।

जापानी मौलिक अधिकारों की एक बहुत बड़ी शक्ति यह है कि उनकी रक्षा के अनुमति देने में कोई विशेष तथा स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गयी है। भारतीय संविधान में गवर्नर या राज्यपाल मूल अधिकारों का संरक्षक बनाया गया। यदि कार्यपालिका या व्यवस्थापिका व्यक्ति का अधिकारों का उल्लंघन करती है तो व्यक्ति यायालय की शरण ले सकता है और यायालय के आदेश द्वारा अधिकारों की रक्षा कर सकता है। इस अनुमति के अभाव में

1 "The chapter on rights and duties of the people not only provides for most items found in the classical bill of rights, but also elevates social and economic rights of recent origin to the rank of fundamental rights."

2 "The freedom and rights guaranteed to the people by this constitution shall be maintained by the constant vigilance of the people. The people shall refrain from any abuse of these freedoms and shall be responsible for utilising them for the public good."

उपचार के अधिकार (Right to Constitutional Remedies) प्रदान किया गया है। जापान का संविधान नागरिकों को इस प्रकार के अधिकार नहीं सौंपता है जिससे न्यायालय की शरण लेकर अपन अधिकारों की रक्षा कर सके। लेकिन अप्रत्यक्ष रूप से सर्वोच्च न्यायालय पर मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व सौंपा गया है। संविधान की धारा ८१ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को प्रत्येक कानून, अध्यादेश, आदेश आदि की संवैधानिकता की जाँच करने का अधिकार है। इस धारा के अंतर्गत सर्वोच्च न्यायालय सरकार के उस कानून के विरुद्ध वापसवाही कर सकेगा, जो वह व्यक्तियों के अधिकारों के विरुद्ध असंवैधानिक रूप से करेगी। लेकिन अधिकारों की समुचित सुरक्षा के लिए केवल इतना उपबन्ध ही पर्याप्त नहीं है। यह कहा जा सकता है कि जापान में व्यक्तियों के मौलिक अधिकार सरकार के ऊपर छोड़ दिये गये हैं। संविधान सरकार से यह आशा करता है कि वह इन अधिकारों का अतिक्रमण नहीं करेगी।



अध्याय : ५

सम्राट

(The Emperor)

राजतंत्र जापान की सर्वाधिक प्राचीन सस्था है। इसका इतिहास बहुत पुराना है। कहा जाता है कि ६६० ई० पूव में सम्राट जीमूरा जापानी साम्राज्य की नींव डाली थी। तदुपरांत अनवरत रूप से जापान का शासन सम्राट के अधीन रहा है। वर्तमान जापान सम्राट हिरोहितो १२३ वें सम्राट है। जापान का इतिहास यह बतलाता है कि सम्राट मदा एक वास्तविक शासक की अपेक्षा राज्य का प्रतीक रहा है। उसका उपयोगिता देश के वास्तविक शासक के रूप में नहीं बरक एक राजनीतिक सस्था के रूप में अधिक रही है।¹ १७ वीं १८ वीं शताब्दियों में तो वह एक राजनीतिक सस्था और एक व्यक्ति के रूप में न रह गया था। देश के राजनैतिक क्षितिज से शीगून-व्यवस्था के अंतगत वह समाप्त प्रायः हो गया था। मीजी-युग में उसकी स्थिति में महा परिवर्तन हुए। वह सब शक्तिशाली बन गया तथा सम्प्रभुता से विधानतः उसमें निहित बर दो गयी। वर्तमान संविधान के अंतगत सम्राट का स्थिति में पुनः परिवर्तन लाया गया, उसे सर्वान्धनिक बनाया गया, उसका मानवीकरण (humanise) किया गया। अब वह राज्य का केवल सर्वान्धनिक प्रधान है, वह केवल राज्य का प्रतीक है तथा सम्प्रभुता जनता में निहित है, न कि सम्राट में। साथ ही वह ईश्वरीयता का प्रतीक न रह गया है। थोड़े में, वर्तमान काल में ब्रिटिश सम्राट की भांति जापानी सम्राट को उद्घानिक, लोकतांत्रिक तथा मयादित बनाने का प्रयास किया गया है।

सम्राट की स्थिति में इस क्रांतिकारी परिवर्तन के बावजूद उसमें प्रतिगा का स्थिति में कमी नहीं हुई है, बल्कि उसका गौरव और प्रतिष्ठा बढा ही है। बर्गुस, रिंग प्रो० याना ने कहा है, "सम्राट राष्ट्र के इतिहास, उसकी परम्परा तथा उसके अज्ञान पर दम मान में जो कुछ महान है उसकी प्राप्ति, उसकी निरंतरता तथा उसके म्यामिगु का इतिहास प्रतीक रहा है और अभी भी है। वह इतिहास और धर्म का जडतार है। उसका अन्तिम राष्ट्र की आशावादी आकांक्षाओं और उसके भविष्य का सूक्ष्म रूप है। वह भी राष्ट्र का अन्तिम राष्ट्र, एक राष्ट्र-व्यवस्था और राजनैतिक गति-चक्र है, जो राज्य के जगत् का भाग है, दुःख या सुख में स्थिरता के

1 "The Japanese Emperor has been more a symbol than an wielder of power. He has been more of a figurehead or institution than a ruler of Japan"

व्यवस्था बनाये रखता है। वह तागो के हृदय में एक प्रतीक के रूप में रहता है जो प्रत्येक अच्छी बात का अस्तित्व उसके गुणों के कारण ही मानते हैं।¹¹

१ सम्राट की प्राचीन स्थिति

जापान के प्राचीन इतिहास से यह विदित होता है कि सम्राट के पद का महत्त्व राजनैतिक शक्ति के उपयोग-कर्ता के रूप में नहीं, बल्कि राष्ट्र के प्रतीक के रूप में रहा है। सम्राट प्रायः हर काल में राज्य का औपचारिक अध्यक्ष रहा है। वह साधारणतः वास्तविक शासन से दूर रहा है। उपाधि प्रदान करना दरबार के उत्सव की शोभा बढ़ाना तथा धार्मिक उत्सवों की अध्यक्षता करना उसके प्रमुख कार्य रहे हैं। सिद्धांत में सम्राट का श्रेष्ठ वही रहा है, लेकिन राज्य की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग अन्य अधिकारियों ने किया। साम्राज्य शोगून द्वारा सम्राट पृथक् शक्तिहीन हो गया था, लेकिन उसके मान और प्रतिष्ठा में कमी नहीं हुई। १८८६ के मन्दिधान द्वारा राज्य की समस्त शक्तियाँ उसमें केंद्रित कर दी गयीं और उसे निरंकुश बना दिया गया। परंतु उनका प्रयोग वह संवैधानिक प्रधान के रूप में ही करता रहा। दूतों के अनुसार राज्य की सभी विधायी और कार्यपालिका शक्तियाँ उसके हाथों में केंद्रित थीं। देश का राजनैतिक जीवन के सभी मूल उसके नियंत्रण में इस प्रकार थे जैसे कि शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियंत्रण रहता है।¹² संवैधानिक दृष्टिकोण से मन्दिधान सम्राट में निहित थीं लेकिन वह निरंकुश शासक नहीं था, बल्कि राज्य का केवल संवैधानिक प्रधान था। ब्रिटिश सम्राट की भाँति राज्य करता था, शासन नहीं। यानागाने भी अपना विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि १८८६ के संविधान के अंतर्गत सम्राट का निरंकुश शक्ति प्राप्त थी। लेकिन उसने इसका प्रयोग अपने पहल (Initiative) से कभी नहीं किया। उसने सदा ही मन्दिधान के परामर्श से कार्य किया जिस कारण शासन की भूलों के लिए मन्दिधान ही उत्तरदायी बन रहा, सम्राट नहीं। अतः

1 The Emperor has been and still is the living symbol of the nation's history, heritage and achievement of all that is glorious in the nation's past and present and of its continuity and durability. He is the incarnation of history and religion. In his person are epitomized the nation's hopes, aspirations and promise. He is the spiritual anchor, the moral rudder and the political gyroscope that insure the safety and steadiness of the course of the ship of the state. As a symbol he is in the hearts of the people, who attribute everything good to his virtue.—Chitoshi Yanaga *Japanese People and Politics* P. 119

2 'All the different legislative as well as executive powers of state by means of which he reigns over the country and governs the people are united in this most Exalted personage who thus holds in his hands as it were all the ramifying threads of the political life of the country, just as the brain in the human body is the primitive source of all mental activity manifested through the four limbs and the different parts of the body'—H. Cornhill *Lectures on the Constitution of the Empire of Japan* quoted in N. KAWAZUMI'S "The Government of Japan, Pp. 35-36

ब्रिटिश सम्राट से भी अधिक जापानी सम्राट के बारे में यह उक्ति सही थी कि वह राज्य चरता था, शासन नहीं।¹

जापान के सम्राट का राजनीतिक क्षेत्र से जविक महत्त्व सामाजिक क्षेत्र में है। उसे जापानी सुय का अवतार मानते हैं। यह कथा प्रचलित है कि सुय भगवान ने ही सम्राट जिम्मू को जापान में शासन करने के लिए भेजा था। द्वितीय विश्व युद्ध के पहले तक तो सम्राट को भगवान का साक्षात् स्वरूप ही समझा जाता था। कोई भी जापानी नागरिक सम्राट का नाम नहीं लेता था और न सम्राट की ओर देखता ही था। सम्राट किसी उत्सव आदि में बाहर निकलता था तो व्यक्तियों को आदेश दे दिया जाता था कि वे अपनी जायें नीचा कर लें। यहाँ तक कि सम्राट के यात्रा करते समय रास्ते के सभी लिडकियाँ पर अनिवाय रूप से पर्दे डाल दिये जाते थे। जिवित्तक या दर्जा तक सम्राट के यदन में नम्रता नहीं करत थ। तारिपय यह कि जापानी प्रजाजन के हृदय में सम्राट के प्रति असीम श्रद्धा थी। सम्राट के पद का विश्लेषण करते हुए जॉन गुटर ने दो शब्दों का प्रयोग किया था—“जापानी सम्राट, देव होने के नाते, राज्य के अध्यक्ष से कही जविक है। वह राज्य है। कट्टरपथियों द्वारा यह विश्वास किया जाता है कि सप्रभुता न्यय सम्राट के व्यक्तित्व में है, निवास करती है, सरकार के विना अग भेनही। सम्राट और प्रजाजन एक ही है। केवल सम्राट ही नहीं वरन् सभा जापाना मानते है कि उनका मूल देवी है। सम्राट ईश्वर के रूप में ही शासन करता है। उमका व्यक्तित्व अनुपम है।”²

जॉन गुटर ने ही आगे लिखा है कि “जापान का सम्राट ममार का सबसे धनी व्यक्ति है। वह सम्पूर्ण जापान का स्वामी है। सम्पूर्ण देश उसी का है। यह कथन आश्चर्यजनक प्रतीत होता है, कि तु जापानी जिवनारी इस मानत हैं। जापानी भत्री उपहारा के ये शब्द इस बात को स्पष्ट करते हैं—प्रत्येक वस्तु सम्राट में ही जाती है, उसमें प्रत्येक वस्तु का नाम है। जापान की भूमि पर एसी कोई वस्तु नहीं है जिसका उमसे स्वतंत्र अस्तित्व ही। वह साम्राज्य का निरपेक्ष स्वामी है।”³

1 “While the constitution of 1889 gave him absolute power not once did he exercise that power on his own initiative. Even more than the British Monarch, it can be said that the Japanese Emperor reigns but does not rule.”—C Yanaga *Japanese People and Politics* P 137

2 “The Japanese Emperor being divine is more than the head of the state. He is the state. Sovereignty is believed by the orthodox to reside actually in the person of the Emperor, not in any organ of government. The Emperor and the people are one. All Japanese not merely Emperor, consider themselves of divine or semi-divine origin. The Emperor is the ruler, deity, a kind of father uniting the entire population in his august impersonal radiant being.”—John Gunther, *Inside Asia* P 1

3 “The Emperor of Japan is beyond doubt and the richest individual in the world. This is because he owns Japan. The entire country is his. The statement may seem astounding but Japanese authorities bear it out

२ सम्राट की स्थिति में परिवर्तन

सम्राट की प्राचीन स्थिति में द्वितीय महायुद्ध के उपरान्त दो मुख्य परिवर्तन हुए। पहला, राजनीतिक क्षेत्र में सम्राट की पूज्यता शक्तिहीन बना दिया गया। मीजी संविधान के अन्तर्गत सम्राट 'पवित्र और अनुल्लंघनीय' (Sacred and inviolable) था। वह समस्त कानूनी शक्ति और राजनीतिक शक्ति का धरोहर था। लेकिन अब उसकी स्थिति पूज्यता बदल गयी है। वर्तमान संविधान के अंतर्गत सम्राट केवल 'राज्य और जनता की एकता का चिह्न' रह गया है। मंत्रभूता जनता में निहित है और सम्राट का अस्तित्व जनता की इच्छा पर आधारित है। मन्त्रिपरिषद् ने जापानी सम्राट का संविधान में वह स्थान दे दिया है जो इंग्लैंड में ब्रिटिश सम्राट का है। योडे में, राजनीतिक क्षेत्र में सम्राट को प्रायः सभी शक्तियों से वंचित कर दिया गया है। दूसरा, सम्राट की स्थिति पहले दैविक थी जिसका मानवीकरण (humanization) किया गया। पहले जापान को दैवी सम्राज्य माना जाता था। उसका पद रहस्यमय वातावरण से घिरा हुआ था। प्रजाजन उसका, ओर देखते तक नहीं थे। यहाँ तक कि उसके चित्र या उससे सम्बन्धित कोई समाचार भी पत्रों में प्रकाशित नहीं होते थे। युद्ध के समय यह देखा गया कि प्रतिबिम्बवादी तत्त्व सम्राट की इस रहस्यपूर्ण स्थिति से फायदा उठा रहे थे। जत सरकार ने इस स्थिति को समाप्त कर देना उचित समझा। १८४६ ई० के नववष दिवस पर एक राजाग जारी की गयी। इसमें कहा गया कि "हमारे और देशवासियों के बीच जो बंधन है, वह प्रारम्भ में जत तक पारस्परिक विश्वास और प्रेम पर आधारित है। उसका अस्तित्व गालपनिक कहानियाँ तथा पारंगित कथाओं के कारण नहीं है। उसका आधार ऐसे अव्यक्त विचारों पर है कि सम्राट ईश्वर का मूर्त रूप 'ऐट्सु मिवामी' (Aitsu Mikami) तथा जापानी लोग उस जानि के हैं जो ओर जानियाँ से श्रेष्ठतर है और इच्छा अनुसार प्रमाण करने की अधिकारिणी है।" इस प्रतिज्ञा के साथ-साथ पहली बार सम्राट तथा उसके परिवार के सदस्यों के चित्र प्रकाशित हुए। तथा संविधान लागू होने के बाद सम्राट की मानवीय बनाया तथा उसकी लोकप्रियता बढ़ाने का कार्य जोरो से शुरू हुआ। सम्राट स्वयं कई स्थानों पर जनता के सम्पर्क में हुए जो उनके देश के विभिन्न भागों की यात्रा की ओर प्रजाजनों से सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप में मुलाकात का। सम्राट पर और परिवारों उनके जीवन और रहन-सहन के बारे में कहानियाँ और विवरण प्रकाशित करा लगे। परिणाम यह हुआ कि सम्राट का नाम वंश वंश में लोकप्रिय हुआ। जैसा कि यानागा ने कहा है, "माधारण जगत् में मित्त तथा उनके दैनिक जीवन के वास्तविक रूप में उन्हें देखने में तथा अपने प्रति उनकी भावना का अंशक स्पर्श में उनकी स्थिति और भी अधिक प्रबुद्ध हो गया।" 1

consider for instance the words of cabinet minister name Uchida author of *Political Development of Japan* 'From the Emperor everything emanates, in him everything subsist, there is nothing on soil of Japan existent and dependent of him. He is the soul owner of Empire.' Gunther Ibid P 5

1 'Meeting ordinary people and seeing them just as they are in their everyday life and seeing their attitude towards him made his position more meaningful' - Chansu, op cit, P 132

३ राजसिंहासन का उत्तराधिकार

(Succession to the Imperial Throne)

सविधान राजसिंहासन के उत्तराधिकार के विद्धान्त का निश्चय करता है। धारा २ के अनुसार "साम्राज्यीय सिंहासन आनुवंशिक होगा और डायट द्वारा पारित साम्राज्यीय गृह-कानून के अनुसार उमका उत्तराधिकार विनियमित होगा।"¹ ब्रिटिश सविधान की भांति जापान में गद्दी का उत्तराधिकार वंश-परम्परागत होगा। सम्राट की मृत्यु के बाद उसका सबसे बड़ा पुत्र गद्दी का उत्तराधिकारी बनता है, पुत्र न होने पर यह अधिकार सबसे बड़ी पुत्री को प्राप्त होता है। इसे 'ज्येष्ठ अधिकार का सिद्धांत' (The Principle of Primogeniture) कहते हैं। पूर्वगामी सविधान के अंतर्गत गद्दी के उत्तराधिकार का विनियमन सम्राट के कानून से होता था, जिसमें डायट और जनता का सहोद्योग करने का कोई अधिकार नहीं था। वर्तमान सविधान में यह अधिकार डायट को दिया गया। अब साम्राज्यीय घराने का कानून, जिसके अनुसार गद्दी के उत्तराधिकारी का नियम होता है, डायट द्वारा पारित होता है। सविधान रिगेन्सी (Regency) की भी व्यवस्था करता है। डायट द्वारा पारित कानून के अनुसार जब कभी उत्तराधिकारी अल्पवयस्क (Minor) हो अथवा सम्राट गम्भीर बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से अपने कृत्य करने में असमर्थ हो तो उसके स्थान पर रिजेंट नियुक्त किया जा सकता है। वह राज्य विषयक कार्यों का सम्पादन सम्राट के नाम से करेगा। वह सविधान द्वारा सम्राट को दिये गये अधिकारों एवं कार्यों का या सम्राट द्वारा प्रदत्त कार्यों का वह सम्पादन करेगा।

४ सम्राट के कार्य एवं अधिकार

(Powers and Functions of the Emperor)

मीजी सविधान में सम्राट राज्य को समस्त कानूनी सत्ता एवं राजनीतिक शक्ति का श्रोत था। संप्रभुता जमीनें निहित थी। यद्यपि व्यवहार में वह अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं करता था, उमकी शक्तियां जमीनित थीं तथा उसकी स्थिति सर्वोपरि थी। शब्दा सविधान के अंतर्गत उसकी शक्तियों एवं स्थिति में आमूल परिवर्तन किये गये। वर्तमान सविधान के अनुसार सम्राट 'राज्य और जनता की एकता का चिह्न' है। "उमका अस्तित्व जनता की इच्छा पर आधारित है और संप्रभुता जनता में निहित है।"² जापानी सम्राट की स्थिति अब ब्रिटिश सम्राट से भी कम महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिहीन हो गयी है।

जापानी सम्राट राज्य के विषय में स्वेच्छा से कोई कार्य नहीं करेगा। वह सभी कार्यों का मन्त्रीमंडल के परामर्श से करेगा। मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होगा। सम्राट के कार्यों के लिए मन्त्रीमंडल ही उत्तरदायी होगा। सविधान की धारा ३ में सम्राट

1 "The Imperial Throne shall be dynastic and succeeded to in accordance with the Imperial House Law passed by the Diet" Art 2

2 The Emperor shall be the symbol of the state and of the unity of the people, deriving his position from the will of people with whom resides sovereign power"—Art 1

की इस स्थिति को स्पष्ट किया गया है—“राज्य के विषय में सम्राट के सभी कार्यों पर मन्त्रि मंडल का परामर्श और अनुमोदन अनिवार्य होगा और वही उनके लिए उत्तरदायी भी होगी।”¹ इस द्वारा से स्पष्ट होता है कि जापान के सम्राट की स्थिति राज्य-विषयक कार्यों के सम्बन्ध में ब्रिटिश सम्राट के समान है। ब्रिटिश सम्राट के बारे में कहा जाता है कि ‘वह कोई गन्ती नहीं कर सकता’ (“The King can do no Wrong”)। वह सभी मन्त्रियों के परामर्श से करता है। मन्त्रियों के परामर्श के बिना वह कुछ भी नहीं कर सकता। अतः यह कहा जा सकता है कि सम्राट काई कार्य करता ही नहीं, जिससे किसी गलती के लिए उसे उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। यह कथन जापानी सम्राट के विषय में भी सही है। वह भी अपने मन से कोई कार्य नहीं करता, उसके हर कार्य के लिए मन्त्रियों का अनुमोदन अनिवार्य है, उनके हर कार्य के लिए मन्त्री उत्तरदायी हैं और सम्राट का हर गलत या सही कार्य मन्त्रियों की गन्ती या महो है। नि कथन ब्रिटिश सम्राट की भाँति जापान का सम्राट राज्य के विषय में बन्तु कुछ नहीं करता है।

जापानी सम्राट की शक्तियों के सम्बन्ध में दूसरी सैधानिक धारा ४ है। इसमें कहा गया है कि “सम्राट राज्य के मामलों में केवल कार्य करेगा जिनका संविधान में व्यवस्था की गयी है और शासन के सम्बन्ध में उसकी कोई शक्तियाँ नहीं होंगी।”² इस धारा के अनुसार सम्राट की शक्तियाँ केवल राज्य-कार्य से सम्बंधित होंगी, शासन-कार्य से नहीं। राज्य से सम्बंधित कार्य केवल औपचारिकता मात्र होते हैं। राज्य के प्रधान के रूप में उन अलौकिक कार्यों को सम्राट करता है। शासन के दैनिक कार्यों का मंत्रिमंडल सम्भल करता है। इस प्रकार सम्राट राज्य का केवल नाममात्र का प्रधान है।

संविधान में यह भी उपबंधित है कि सम्राट विधिवत् अपने राज्य विषयक कार्यों का पदसौंपण (Delegation) कर सकता है।

जापान के संविधान में विधान के अनुसार सम्राट को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त हैं—

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)—सम्राट को निम्नलिखित कार्यपालिका शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं—

(1) पदसौंपण का नियुक्ति करता है। प्रदानमन्त्री कीन होगा इमरा विश्वय डायट करनी है। सम्राट केवल नियुक्ति की शक्ति प्रदान करता है। इस सम्बन्ध में सम्राट का अधिकार केवल औपचारिकता मात्र है। इमके विपरीत ब्रिटिश सम्राट या भारतीय राष्ट्रपति का प्रदानमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में विशेष परिमितियाँ म सीमित अधिकार जथा विधा का जयमर मिलता है।

1 “The advice and approved of the Cabinet shall be required for all acts of the Emperor in matters of state, and the Cabinet shall be responsible there for —Art 3

2 “The Emperor shall perform only such acts in matters of state as are provided for in this Constitution and he shall not have power related to Government —Art 4

(ii) राज्य के मंत्रियों और कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य अधिकारियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का प्रमाणित करना ।

(iii) राजदूतों और मंत्रियों की शक्तियों एवं प्रमाणपत्रों को प्रमाणित करना ।

(iv) सम्मान के स्रोत (Fountain of Honour) के रूप में सम्राट सम्मान सूचक उपाधियाँ प्रदान करता है ।

(v) पुष्टिकरण आलेखों (Instruments of Ratification) और कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य शून्यता आलेखों को सम्राट प्रमाणित करता है ।

(vi) वह विदेश राजदूतों और मंत्रियों का स्वागत करता है ।

(vii) सम्राट आलम्बारीक (Ceremonial) कृत्यों को सम्पन्न करता है ।

(ख) विधायिका शक्तियाँ (Legislative Powers)—जापान के सम्राट को निम्नलिखित विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(i) समस्त राष्ट्रीय विधियाँ, सर्वव्यापक मशौन, मन्त्रिमण्डलीय आदेश और अधिनियमों सम्राट के द्वारा उद्घोषित किये जाते हैं ।

(ii) वह डायट का अधिवेशन बुलाता है ।

(iii) वह अधि की समाप्ति या प्रधानमंत्री की सिफारिश पर प्रतिनिधि सभा को विघटित करता है । वह डायट के सदस्यों के आम चुनाव के निमित्त आदेश जारी करता है ।

(ग) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—जापान के सम्राट को निम्नलिखित न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(i) वह सामान्य तथा विशिष्ट क्षमादान (General and Special amnesty), दण्ड को घटाने, मुक्ति तथा जघियारों की पुनर्प्राप्ति (Restoration) को प्रमाणित करता है ।

(ii) वह मन्त्रिमण्डल द्वारा नामांकित व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश नियुक्त करता है ।

५ सम्राट की स्थिति

जापानी सम्राट की शक्तियों की उपयुक्त विवचना से यह स्पष्ट होना है कि वह विरल के शक्तिहीन राज्य के अध्यक्षता में एक है । वह राज्य का केवल आलम्बारीक प्रधान है । वह राज्य तथा जनता की एतता का प्रतीक मान है । उनका सम्बन्ध केवल राज्य के औपचारिक कार्यों से है । शासन के मामलों में वह दखल नहीं दे सकता है । वस्तुतः शासन-कार्यों से उनका कोई सम्बन्ध है ही नहीं । वह स्वेच्छा से कोई काय नहीं करता । उनके समस्त कार्यों के लिए मंत्रियों व परामर्श तथा अनुमोदन की आवश्यकता है । वह ब्रिटिश सम्राट की भाँति उत्तरदायित्व से पर है । यह निगी भी काय के लिए उत्तरदायी नहीं होता क्योंकि राज्य या शासन के सभी कार्यों के लिए उनके मंत्री उत्तरदायी होते हैं । उनकी स्थिति ब्रिटिश सम्राट से भी कमजोर है । ब्रिटिश सम्राट परामर्श की नियुक्ति में कभी-कभी अपने परामर्श का भी प्रयोग कर सकता था १० ग०—५

है। लेकिन जापानी सम्राट द्वारा प्रधानमंत्री की नियुक्ति केवल रश्म अदायगी है। ब्रिटिश सम्राट लोकसभा को विघटित करने के लिए प्रधानमंत्री द्वारा दिये गये परामर्श का अस्वीकार करने का परमाधिकार (Prerogative) रखता है। परन्तु जापान का सम्राट डायट के विघटन को रोक नहीं सकता है। यहाँ तक कि सम्राट राजनीतिक पक्षों पर सावजनिक रूप से अपना विचार प्रकट नहीं कर सकता है और न महत्त्वपूर्ण निर्णयों के सम्बन्ध में अपना प्रभाव का प्रयोग कर सकता है। वर्तमान संविधान के अंतर्गत सम्राट की स्थिति को यानागा ने इस शब्दों में स्पष्ट किया है—“यद्यपि पूर्णतया स्पष्ट है कि जब पहले में कभी भी अधिक सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं। उसकी शक्तियाँ ब्रिटिश सम्राट की तुलना में दस्तुत नगण्य हैं जो शासन की प्रक्रिया में एक महत्त्वपूर्ण पाठ अदा करता है। जब कि ब्रिटिश सम्राट को यह अधिकार प्राप्त है कि प्रधानमंत्री उससे मनना लें, वह कुछ कार्य करने के लिए मंत्रियों को उत्साहित करे तथा कुछ कार्य न करने की चेतावनी दे, जापान के सम्राट को ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।”¹ आइक भी इस निष्पत्ति पर पहुँचा है कि “नये संविधान के अंतर्गत सम्राट स्पष्ट रूप से राज्य करता है, शासन नहीं करता।”²

निष्पत्ति यह जापानी सम्राट की नैतिक तथा राजनीतिक स्थिति में क्रांतिकारी परिवर्तन हुआ है। उसे शक्तिहीन तथा महत्त्वहीन बना दिया गया। ऐतिहासिक इस परिवर्तन से सम्राट के गौरव तथा नैतिक प्रभाव पर कोई आंच नहीं आई है। जैसा कि प्रो० यानागा ने कहा है, “स वैधानिक दृष्टिकोण में सम्राट की स्थिति को केवल प्रतीक की स्थिति तक पहुँचा देना बड़ी कठोर बात मालूम होती है। पर इतिहास को देखते हुए यह अस्वाभाविक तथा असंगत नहीं है तथा निश्चित रूप से उस संस्था को उससे कुछ हानि नहीं पहुँचती।”³ प्रो० जॉन एम० मकी ने भी अपनी पुस्तक “जापान में सरकार और राजनीति” (The Government and Politics in Japan) में भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है। उसका कर्तव्य है कि सम्राट की शासन पद्धति की शक्ति को समाप्त के कारण उसकी शान में तिल भर भी कमी नहीं हुई है, वल्कि द्वितीय महायुद्ध के बाद सम्राट की प्रतिष्ठा ही हुई है। महायुद्ध के समय सम्राट न

1 “It is quite evident that, now more than ever, the Emperor reigns, but does not govern His power is practically nil compared with that of the British Monarch, who plays a very definite role in the governmental process While the British monarch has the right to be consulted by the Prime Minister to encourage certain courses of actions and to warn against others the Japanese ruler has none of these rights”—C Yanaga, op cit, P 141

2 “Under the new constitution then, the Emperor quite clearly reigns but does not rule” N Ike, Japanese Politics P 67

3 The relegation of the Emperor constitutionally to the position of a symbol seems quite drastic, but in the light of history it is not unnatural or unreasonable and certainly does not do violence to the institution”—C Yanaga op cit, P 152

महत्त्वपूर्ण पाठ अदा किया और सारे सबूट को अपने मिर पर ठे किया। इममे जनता म उसके प्रति श्रद्धा भावना तथा भक्ति मे वृद्धि हुई। केवल 'मानवीकरण' के कारण उसके पद से रहस्यमयता और ईश्वरीयता का पर्दा हट गया। वह 'पवित्र एव अटुलघनीय' (Sacred and inviolable) न रह गया, बल्कि एक पूण मानवीय राजनीतिक सस्था बन गया। फिर भी नैतिक एव आध्यात्मिक शक्ति के रूप मे उसकी स्थिति अब पहले से भी उंची है। प्राचीन सविधान मे सम्राट ही मप्रभु था। नये सविधान मे जनता सप्रभु है। लेकिन आज भी जहाँ तक जन भावना का पश्न है कम से कम प्रतीकात्मक रूप मे सम्राट को राज्य माना जाता है। यही कारण है कि युद्ध के बाद एव सर्वेक्षण मे जापान के तीरा चौथाई युवका ने यह विश्वास प्रकट किया कि 'केवल कागज पर ही नहीं लोगों के हृदय एव मस्तिष्क मे सम्राट राष्ट्र का प्रतीक बना हुआ है।'¹

1 "The Emperor remains the symbol of the nation, not only on paper but in the hearts and the minds of the people" United Nations Educational Social and Cultural Organisation, Courier August-September 1954, PP 12-35

अध्याय : ६

मंत्रिमंडल

(The Cabinet)

जापान का संविधान ब्रिटिश संविधान की भांति मूलतः एक संसदीय शासन की स्थापना करता है। इस गैर-संसदीय शासन व्यवस्था इतिहास की देन है, सम्पूर्ण मंत्रिमंडलीय शासन यत्र अभिसमयी, परम्पराओं पर आधारित है। इसके विपरीत जापान में भारत की भांति संसदीय व्यवस्था को संवैधानिक भावना प्रदान की गयी है। संविधान में यह स्पष्ट शब्दों में कहा गया है कि देश का शासन एक मंत्रिमंडल के हाथ में होगा जिसमें प्रधानमंत्री तथा अन्य मंत्री होंगे।

१. पूर्वगामी संविधान में मंत्रिमंडल की व्यवस्था

मीजी संविधान के अंतर्गत मंत्रिमंडल की स्थिति पूणतया भिन्न थी। यह गैर संवैधानिक (extra constitutional) तत्त्व था। पुराने संविधान में 'मंत्रिमंडल' शब्द का कहीं भी प्रयोग नहीं किया गया था। परंतु संविधान के लागू होने के पूर्व से ही सम्राट के एक अध्यादेश के अनुसार मंत्रिमंडल की स्थापना हो गयी। संविधान ने भी अप्रत्यक्ष रूप से मंत्रिमंडल को भावना प्रदान की और कहा कि राज्य के विभिन्न मंत्री सम्राट को परामर्श दे सकते हैं और उसके लिए उत्तरदायी होंगे। लेकिन यह स्पष्ट नहीं किया गया था कि वह किसके प्रति उत्तरदायी होंगे, सम्राट के प्रति या डायट के प्रति। इतने के अनुसार मंत्रिमंडल प्रत्यक्ष रूप से सम्राट के प्रति तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी था। मंत्रिमंडल को दैनिक कारवाहियों से यह पता चलता था कि मंत्रिमंडल सम्राट के प्रति उत्तरदायी था क्योंकि वह उन्हें उनका अक्षमता के लिए पदच्युत कर सकता था। डायट को मंत्रियों को हटाने का अधिकार नहीं था। वह केवल प्रश्नों तथा प्रस्तावों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से नियंत्रण करती थी तथा कभी-कभी मंत्रियों को पदत्याग करने के लिए विवश कर सकती थी। मंत्रिमंडल मुख्यतः एक परामर्शदात्री निकाय था। वह सम्राट और डायट के बीच जोड़नेवाली कड़ी का काम करता था। अरनाथ डब्ल्यू. वॉक्स के अनुसार, "इन सबका अर्थ यही था कि मीजी संविधान के अंतर्गत प्रधानमंत्री और मंत्रिमंडल शासन के हृदय और अदृश्य अंगों के बीच की केवल एक कड़ी ही हो सका।"¹

1 "All this meant that the Premier and the Cabinet under the Meiji constitution became a link between the seen and unseen organs of the Government" Ardath W Burks *The Government of Japan* P 101

प्रधानमंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति क्राउन द्वारा ज्येष्ठ राजनीतिज्ञों की सिफारिश पर होती थी। क्राउन को इन सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं था। मंत्रिमंडल के अतिरिक्त कई संवैधानिक तथा गैर-संवैधानिक संस्थाएँ थीं, जो जापान मंत्रिमंडल को वे कई कार्यों का सम्पादन करती थीं। इन संस्थाओं में जेनरो, पीपी बीसिल और लॉर्ड पीपीसीएल प्रमुख थीं। जेनरो संसद को मंत्रिमंडल का निर्माण, युद्ध की घोषणा और संधियों तथा पीपी बीसिल राज्य धरो, ११५९ कालेन घोषणाएँ, स विधान के सम्बन्ध में परामर्श देती थी। इन संस्थाओं के कारण मंत्रिमंडल की स्थिति बहुत कुछ कमजोर तथा अस्थिर हो गयी थी। देश में सेना भी बहुत ताकतवर थी जो मंत्रिमंडल को बनाने और बिगाड़ने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा करती थी। काहिग ने ठीक ही कहा है कि "पुराने के पूर्व मंत्रिमंडल की परिभाषा सिद्धांत और व्यापार में बहुत अधिन सीमित थी।"¹

भीजी स विधान के अंतर्गत एक मंत्रिमंडल था लेकिन पारस द्वारा विधानों के अंगुल एव मंत्रिमंडलीय व्यवस्था की स्थापना का उद्देश्य नहीं था, मंत्रिमंडल की विशेषता एव कमजोरियों पर प्रकाश डालते हुए यानगा ने कहा है कि "पुराने स विधान के अंतर्गत कभी संसद का व्यक्तिगत तथा पृथक् रूप से परामर्श देते थे, संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी विधान के रूप में नहीं। इससे भी बढ़कर बात यह थी कि प्रधानमंत्री को मंत्रियों के समूह पर नियंत्रण शक्ति प्राप्त नहीं थी, वह तो केवल समूह के सम-सदस्यों के बीच समझौता पद्धति द्वारा (Moderator) था। फलतः मंत्रिमंडल कायपालिका का सुदृढ़ अंग न था। पुरानी पद्धति के अंतर्गत मंत्रिमंडल की कमजोरी के लिए अन्य कारण भी थे। एक बार से अधिन पीपी बीसिल प्रधानमंत्री के अस्तित्व के लिए विपक्ष बन गयी। पारस तथा भी मंत्रिमंडल के पक्ष में रूप में कार्य करने को अमम्भव बनाने की स्थिति में था। इन सबसे बड़ी बाधा सेना थी, जिसे १६०० ई० के बाद से मंत्रिमंडल को पतन और बिगाड़ने की शक्ति प्राप्त थी।

२ वर्तमान संविधान के अन्तर्गत मंत्रिमंडल

वर्तमान मंत्रिमंडल का स्वरूप—भीजी स विधान के मंत्रिमंडल को संवैधानिक शक्त प्राप्त नहीं थी, वह सरकार का एक गैर-संवैधानिक अंग था। वर्तमान संविधान में अध्याय ५ में मंत्रिमंडल की स्पष्ट रूप से व्यवस्था की गयी है। धारा ५५ में बताया गया है कि कामपालिका शक्ति मंत्रिमंडल में निहित होगी। धारा ६६ में कहा गया है कि भीजी स विधान का अध्याय प्रधानमंत्री होगा और उसमें बहूत द्वारा की गयी व्यवस्था के अनुसार राज्य में अंग गयी होगी। प्रधानमंत्री को भी डायट का सदस्य होता अनिवार्य है। मंत्रियों को भी राज्य का सदस्य होना चाहिए लेकिन सभी मंत्रियों का डायट का सदस्य होता अनिवार्य नहीं है। मंत्रिमंडल, ११५ सामूहिक नियम है जो धारा ६६ के अनुसार सामूहिक रूप से डायट के प्रति उत्तरदायी होगा। डायट द्वारा अविश्रुत प्रस्ताव की दशा में सम्पूर्ण मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना पड़ता है। इस प्रकार जापान की मंत्रिमंडलीय व्यवस्था ब्रिटिश मंत्रिमंडलीय व्यवस्था से बहुत अधिक भिन्न ही जुलती है। यानगा ने शब्दों में "सन् १६४७ के संविधान के अंतर्गत जापान की सरकार

1 "The power of Pre War Cabinet, therefore, was pretty circumscribed both in theory and practice

कार्य रूप में, चाहे भावना में उतनी न सही, प्रिटिश सरकार से बहुत मिलती है। इसका (मन्त्रिमण्डल) डायट द्वारा निर्धारित नीतियों के जुड़ल राष्ट्रीय कायपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण है। कम-से कम सर्वधानिय ढांचे के दृष्टिकोण से जापान में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था हुई है।¹

यहाँ हम देखेंगे कि जापान के सविधान में वहाँ तक मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की विशेषताएँ पायी जाती हैं—

(1) **कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य**—शक्तियाँ का एकीकरण मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की सर्वप्रमुख विशेषता है। इस व्यवस्था में शासन के दोनो अंगों—कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच ऐक्य स्थापित किया जाता है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं। भारत तथा इंग्लैंड में यह विशेषता पायी जाती है। हर मंत्री को सदन का सदस्य होना अनिवार्य है। अगर कोई मंत्री सदन का सदस्य नहीं है तो उसे ६ मास के अन्दर सदन का सदस्य अनिवार्य रूप से होना पड़ता है अथवा मंत्री पद से हटना पड़ता है। जापानी सविधान में भी इस विशेषता को मान्यता प्रदान की गयी है, लेकिन पूर्णतया नहीं। सविधान केवल इतना ही कहता है कि मन्त्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य डायट से लिये जायें। इसका आशय यह है कि कुछ मंत्री डायट के बाहर से भी लिये जा सकते हैं, अर्थात् कुछ व्यक्ति डायट का सदस्य बने बिना भी मन्त्रिमण्डल का सदस्य हो सकते हैं। लेकिन व्यवहार में जापान में ऐसा होता नहीं है। प्रायः ऐसा देखा जाता है कि मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य डायट से ही लिए जाते हैं।

(11) **मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व**—मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अतगत कायपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। अगर मन्त्रिमण्डल लोकप्रिय सदन का विरवास खा देता है, तो उसे त्याग-पत्र दे देना पड़ता है। इस विशेषता को भारत तथा इंग्लैंड की शासन प्रणाली में अपनाया गया है। जापान का सविधान भी इस विशेषता को अपनाता है। मन्त्रिमण्डल को सामूहिक रूप से डायट के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। डायट का विरवास खो देने पर मन्त्रिमण्डल को पद त्याग करना पड़ता है। प्रश्न पूछकर, वाद विवाद द्वारा तथा आलोचना कर डायट मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण रखती है तथा उसे प्रभावित करती है।

(111) **राजनीतिक सजातीयता**—मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अतगत कायपालिका एवं इकाई के रूप में कार्य करती है। इसके नियंत्रण सवमन्मति से होते हैं तथा उनके लिए सभी मंत्री सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। इस हेतु सभी सदस्यों को समान राजनीतिक विचार रखना पड़ता है। इसके लिए सभी मंत्री एक राजनीतिक दल के होते हैं। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल एक टीम की तरह काम करता है। जापान में इंग्लैंड और भारत की भाँति यह

1 "Under the Constitution of 1947 the Japanese Government comes very close to that of Great Britain in operation if not so much in spirit. It has supreme control of the national executive in accordance with the policy set forth by the Diet. At least in its constitutional framework, Japan has been provided with responsible Government."

विशेषता पायी जानी है। मन्त्रिमंडल के गठन का आधार दलीय व्यवस्था है। उसमें पाए एक ही दल तथा राजनीतिक विचारधारा के सदस्य नियुक्त किये जाते हैं।

(11) प्रधानमंत्री का नेतृत्व—भारत और ब्रिटेन की भांति जापान के प्रशासन का नेतृत्व प्रधानमंत्री के हाथ में है। संविधान में यह कहा गया है कि मन्त्रिमंडल का प्रधान प्रधानमंत्री होगा। अन्य मंत्रियों की नियुक्ति प्रधानमंत्री द्वारा होती है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमंडल का नेतृत्व करता है। प्रशासन के मंचालन तथा नीतियों के निर्धारण में उसका मुद्रा हाथ रहता है। वह ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति मन्त्रिमंडल की भवन का आधारशिला (Keystone of the Cabinet Arch) है। राम्से म्योर का कथन भी उसी बारे में सारांश देता है—“मन्त्रिमंडल राज्य की जहाज का मंत्र है और प्रधानमंत्री उस मंत्र का चालक है।”¹

३ मन्त्रिमंडल का गठन

मंत्रियों का वर्गीकरण—संविधान की धारा ६६ में कहा गया है कि मन्त्रिमंडल में प्रधानमंत्री तथा अन्य राज्यमंत्री होंगे। प्रधानमंत्री मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष होगा। अन्य मंत्रियों की व्यवस्था कानून द्वारा की जायगी। यह भी कहा गया है कि प्रधानमंत्री और राज्यमंत्री गैर-मैजिस्ट्रेट (Civilian) होंगे।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति—भारत तथा इंग्लैंड जैसे संसदीय शासन व्यवस्था वाले देशों में प्रधानमंत्री की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है। राष्ट्रपति या सम्राट का यह अधिकार औपचारिकता मात्र है। उच्च लोकसभा के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करना पड़ता है। जापान में भी औपचारिक रूप से प्रधानमंत्री की नियुक्ति सम्राट द्वारा होती है। लेकिन भारत या इंग्लैंड से भिन्न उसे इस सम्बन्ध में संसद से परामर्श लेना पड़ता है। वस्तुतः राज्यट प्रधानमंत्री को स्वयं चुनती है और उसे द्वारा चुने गये व्यक्ति को ही सम्राट प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। इस सम्बन्ध में जापान की संविधान की धारा ६५ में कहा गया है कि राज्यट द्वारा नामजद व्यक्ति को सम्राट प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त करेगा। इसी सम्बन्ध में संविधान की धारा ६७ में कहा गया है कि राज्यट के प्रस्ताव द्वारा राज्यट के सदस्यों में से ही प्रधानमंत्री नामजद किया जायगा। प्रधानमंत्री के नामांकन के समय राज्यट में सबसे पहले कदम उठाया गया। इस सम्बन्ध में एक प्रस्ताव द्वारा सर्वोच्च व्यक्ति को प्रधानमंत्री के पद के लिए नामांकित करेगी। इस पद के लिए यह राज्यट के सदस्यों के भी। सभी किसी को चुनगी। सम्राट नामांकित व्यक्ति को औपचारिक रूप से प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त करेगा।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में राज्यट के द्वारा चयन को सम्राट अधिकार प्राप्त है। दोनों सदनों की सहमति में ही उनका चुनाव होता है। सम्भव है कि राज्यट द्वारा चयन में मतभेद हो जाय। मतभेद की स्थिति में प्रधानमंत्री के चुनाव के लिए विशेष प्रक्रिया का

1 'The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State the Prime Minister is the steersman' — Ramsey Muir

अनुकरण किया जायगा इसका उल्लेख संविधान में किया गया है। संविधान की धारा ६७ में कहा गया है कि "यदि प्रतिनिधि सभा तथा पापद सभा में मतभेद हो जाता है तथा दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति, जिमकी कानून द्वारा व्यवस्था की गयी हो, इस विषय पर कोई समझौता कराने में असमर्थ रहती है अथवा पापद सभा प्रतिनिधि सभा द्वारा नामावन किये जाने के बाद अवकाश के समय को छोड़कर दस दिन के अन्दर कोई नियम नहीं करती है तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही डायट का नियम समझा जायगा।"¹ इस धारा के अनुसार दोनों सदनों में मतभेद की स्थिति में समझौता कराने के लिए पहले दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति बुलाई जायगी। अगर संयुक्त समिति कोई नियम करने में असफल रहती तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही माय समझा जायगा। इस सम्बन्ध में संविधान में एक दूसरी स्थिति की भी चर्चा की गयी है। यदि पापद सभा प्रतिनिधि सभा के नियम के बाद दस दिन के अन्दर अपना निर्णय नहीं देती है तो उस स्थिति में भी प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही सम्पूर्ण डायट का नियम समझा जायगा और पापद सभा के निर्णय की प्रतीक्षा नहीं की जायगी।

उपयुक्त संवैधानिक व्यवस्था से यह दृष्ट पड़ता है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति में प्रतिनिधि सभा का मुख्य हाथ रहता है। उसकी इच्छा के विरुद्ध पापद सभा किसी व्यक्ति को प्रधानमंत्री नहीं बना सकती है।

जापान में प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में डायट से परामर्श लेने की परम्परा जापान में पुरानी है। मीजी संविधान में सम्राट मन्मिडल की नियुक्ति गैररो के परामर्श से करता था। प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में सम्राट गैररो से परामर्श लेता था और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति का भार प्रधानमंत्री पर छोड़ दिया गया था। नये संविधान में गैररो को समाप्त कर दिया गया और प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में डायट को परामर्श देने का अधिकार दिया गया। जहातक अथ मसदीय देशों से अंतर का प्रश्न है, भारत और इंग्लैंड में प्रधानमंत्री लोकसभा के बहुमत दल का नेता होता है, जब कि जापान में प्रधानमंत्री डायट के दोनों सदनों के बहुमत द्वारा निर्वाचित होता है।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति में सम्राट का केवल औपचारिक हाथ है। सम्राट केवल उस व्यक्ति को प्रधानमंत्री नियुक्त कर देता है जिसका नामावन डायट करती है। इस सम्बन्ध में सम्राट को वैयक्तिक इच्छा या रुचि के अनुसार कार्य करने का अवसर प्राप्त नहीं होता है। उसे अनिवाय रूप में डायट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री बनाना होगा। इंग्लैंड के सम्राट को भी प्रधानमंत्री की नियुक्ति में स्वैच्छाधिकार नहीं है बरकर है। लेकिन इस सम्बन्ध में उसकी स्थिति जापान के सम्राट से अधिक अच्छी है। वही कभी प्रधानमंत्री की

1 'If the House of Representatives and House of Councillors disagree and if no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses provided for by law or the House of Councillors fails to make designation within ten days exclusive of the period of the recess, after the House of Representatives has made designation, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet'—Art 67

इससे यह प्रकट होता है कि मंत्रियों की संख्या समय-समय पर कानून के द्वारा बदलती रहती है। साधारणतः मन्त्रिमंडल में प्रधानमंत्री के अतिरिक्त १६ अन्य मंत्री होते हैं। राज्य मंत्री प्रायः दो प्रकार के होते हैं—विभागीय मंत्री और विभागरहित मंत्री (Ministers without portfolio)। विभागरहित मंत्री कुछ महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय कार्यों का दायित्व सम्भालते हैं। प्रत्येक मंत्री की सहायता के लिए तीन उपमंत्रियों (Vice Ministers), दो समदीय मंत्री (Parliamentary Ministers) और एक प्रशासकीय मंत्री (Administrative Minister) की नियुक्ति की जाती है।

विभागों का वितरण—मंत्रियों की नियुक्ति के बाद प्रधानमंत्री उनके बीच विभागों का बँटवारा करता है। प्रत्येक मंत्री एक विभाग का अध्यक्ष होता है, इसीलिए विभागों की संख्या के अनुसार मंत्रियों की संख्या में समय-समय पर परिवर्तन होता रहता है। मुख्य विभाग निम्नलिखित हैं—विदेश विभाग, शिक्षा विभाग, वित्त विभाग, न्याय विभाग, कल्याण विभाग, कृषि और वन विभाग, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार और उद्योग विभाग, परिवहन विभाग, डाक विभाग, श्रम और निर्माण विभाग। युद्ध के पहले जापान में १३ प्रशासनिक विभाग थे। अब उनकी संख्या बढ़कर १६ हो गयी है। मंत्रियों के मध्य विभाग-वितरण प्रधानमंत्री के द्वारा होता है। उसके निष्पत्ति के लिए मंत्रियों के लिए मानना अनिवार्य होता है। विभागों का वितरण करते समय प्रधानमंत्री मंत्रियों की व्यक्तिगत रुचि, दक्षता आदि का ध्यान रखता है। इंग्लैंड और भारत में भी मंत्रियों को विभाग प्रधानमंत्रियों के द्वारा सौंपे जाते हैं और इस विषय में प्रधानमंत्री का निष्पत्ति अंतिम होता है। इंग्लैंड की भाँति जापान में भी प्रधानमंत्री को अनिवार्य रूप से कोई निश्चित विभाग नहीं सौंपा गया है। वह किसी भी विभाग के कार्य भार को सम्भाल सकता है।

मन्त्रिमंडल के अन्य प्रशासनिक निकाय—मन्त्रिमंडल के कुछ विशेष निवार्य और समितियाँ हैं जो प्रशासन के सम्बन्ध में उसे सहायता पहुँचाते हैं। इनमें निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लिखित हैं—

(i) **संप्रवेक्षण परिषद् (Board of Audit)**—इसकी व्यवस्था संविधान की धारा ६० में की गयी है। यह निकाय मन्त्रिमंडल के अधीन नहीं होता। लेकिन यह मन्त्रिमंडल की सहायता पहुँचाता है। इसमें तीन संप्रवेक्षक (Auditor) होते हैं, जिनकी नियुक्ति डाक्टर की स्वीकृति से प्रधानमंत्री द्वारा होती है। यह राज्य के व्यय तथा उसके लेखों की जाँच प्रतिवर्ष करता है। उनकी रिपोर्ट मन्त्रिमंडल द्वारा डाक्टर के समक्ष प्रस्तुत की जाती है।

(ii) **राष्ट्रीय कर्मचारी अधिकरण (National Personnel Authority)**—यह निवार्य राष्ट्रीय कर्मचारियों के प्रशासनिक मामलों में सम्बन्धित है। यद्यपि यह एक नियमित निकाय नहीं है, किन्तु यह अपने महत्त्वपूर्ण कार्यों के कारण शासन का एक स्थायी अंग बन सकता है।

(iii) **मन्त्रिमंडलीय परिषद् (Ministerial Council)**—यह एक अंतर्विभागीय समिति है। जो मन्त्रिमंडल के विभिन्न विभागों के बीच समन्वय स्थापित करती है। प्रधानमंत्री इसका अध्यक्ष होता है तथा विदेश मंत्री, वित्त मंत्री, कृषि मंत्री, अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य और उद्योग

मन्त्री, पातायात मन्त्री तथा आर्थिक नियोजन के विषय का महा निर्देशक (Director General) आदि इनके मदम्य होने हैं ।

(iv) राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् (National Defence Council)—यह परिषद् प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामला की देखभाल करती है । इनका अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है । उप-प्रधानमन्त्री, विदेश मन्त्री वित्त मन्त्री प्रतिरक्षा विभाग तथा आर्थिक नियोजन विभाग के महा निर्देशक इसके मदम्य होने हैं ।

विवादग्रस्त सर्वैधानिक शोध समिति (Controversial Constitution Research Council)—यह समिति विविधा से सम्बन्धित विवादग्रस्त प्रश्नों के विषय में शोध कराती है । इसका अलग मन्त्रिवालय होता है । इस समिति में एक अध्यक्ष, दो उपाध्यक्ष और ४० सदस्य होते हैं ।

मन्त्रिमण्डल का सचिवालय (Cabinet Secretariat)—मन्त्रिमण्डल के दैनिक कार्यों के संचालन के लिए उसका एक अलग सचिवालय होता है । इसका एक निर्देशक तथा दो उपनिर्देशक होता है । सचिवालय मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही सूची तैयार करता है और उनके निर्णय तथा आवश्यक कार्रवाहों का रेकड रखता है ।

विधि निर्माण विभाग (Bureau of Legislation)—मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय के अतिरिक्त एक विधि निर्माण विभाग (Bureau of Legislation) होता है । यह मन्त्रिमण्डल को विधि निर्माण के सम्बन्ध में परामर्श देता है ।

४. मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली

जापानी मन्त्रिमण्डल एक सामूहिक निकाय के रूप में कार्य करता है । इसके नियम सामूहिक होते हैं । इसकी बैठकें प्रधानमन्त्री के सरकारी निवास १० १ नागता चो म होती हैं । साधारणतः इसकी बैठकें मंगलवार और शुक्रवार को होती हैं । बैठक की कार्यवाही गुप्त होती है । प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है । बैठकों के लिए किसी गणपूर्ति (Quorum) की आवश्यकता नहीं होती तथा उनमें सभी नियम सवसम्मति में होते हैं । बैठकों की कार्यवाहियों का कोई रेकड नहीं रखा जाता है जिसपर सभी मन्त्रियों का हस्ताक्षर आवश्यक होता है ।

५. मन्त्रियों के विशेषाधिकार

सविधान की धारा ७५ के द्वारा जापान के राज्यमन्त्रियों को विशेषाधिकार (Privileges) प्रदान किया गया है । कहा गया है कि "राज्य के मन्त्री अपने कार्यवाहक, प्रधानमन्त्री की अनुमति के बिना किसी वान्तनी कार्यवाही के विषय में नहीं सकेगे । तथापि इस प्रकार की कार्यवाही करने के अधिकार में बाधा नहीं पड़ेगी ।" इस धारा में विनिश्चित है कि राज्य के मन्त्रियों के विरुद्ध उसके वादवाला में कोई वान्तनी कार्यवाही प्रधानमन्त्री की अनुमति पर ही की जा सकती है ।

६. मन्त्रिमण्डल के अधिकार एवं कार्य

(Powers and functions of the Cabinet)

भारत तथा इंग्लैंड की भाँति जापान में भी मन्त्रिमण्डल का वास्तविक कार्य (Real Executive) है । राष्ट्रीय प्रशासन के सम्बन्ध में

हाथ में है। इस राज्यरूपी जहाज का परिचालक चक्र' (Steering wheel of the ship of the state) एवं 'राजनीतिक वृत्त-सङ्घ' के मेहरान के बीच का पत्थर' (The Keystone of the Political Arch) कहना अनुपयुक्त न होगा।

जापानी सविधान की धारा ६५ के अनुसार "अग्निशासी शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित होगी।" इसका अभिप्राय यह है कि देश की सर्वोच्च प्रशासनिक सम्पदा मंत्रिमण्डल है। देश के प्रशासन का अन्तिम एवं पूण उत्तरदायित्व उसी पर है। वह मित्रता और व्यवहार दोनों में कार्यपालिका का प्रधान है। इसके विपरीत इंग्लैंड और भारत में मन्वीधानिक तथा वाम्बन्धिक कार्यपालिका में अन्तर्गत है। इन देशों में सविधानत वायपालिका को समस्त शक्तियाँ राज्य के प्रधान—सम्राट या राष्ट्रपति में निहित हैं। लेकिन उनकी इन शक्तियों का प्रयोग उनके नाम पर व्यवहार में मंत्रिमण्डल करता है। इस प्रकार सविधानत वायपालिका शक्तियाँ राज्य के प्रधान में निहित हैं और व्यवहारत मंत्रिमण्डल में। इसके विपरीत जापान में सम्राट को देश के प्रशासन के सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं है। सविधानत तथा व्यवहारत मंत्रिमण्डल ही वायपालिका का प्रधान है।

जापान का मंत्रिमण्डल मुख्यतः अधिशासनिक प्रधान है। वह देश की वायपालिका शक्तियों का सम्पादन करता है। इसके अतिरिक्त उसे विधायी, वित्तीय तथा न्यायिक क्षेत्रों में भी अधिकार प्राप्त हैं। उसकी शक्तियों को निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत सूचीबद्ध किया जा सकता है—

(1) प्रशासनिक शक्तियाँ—जापान के मंत्रिधान के अनुसार समस्त प्रशासनिक शक्तियाँ मंत्रिमण्डल में निहित हैं। व्यवहार में भी वह इन शक्तियों का प्रयोग करता है। इन अन्तर्गत मंत्रिमण्डल की निम्नलिखित शक्तियों का उल्लेख किया जा सकता है। पहला, मंत्रिमण्डल एक विचारशील तथा नीति निर्धारक निकाय है। वह समस्त राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करता तथा उनपर नियम बनाता है। यह नियम सर्वसम्मति से होता है। मंत्री सविधान के अन्तर्गत मंत्रिमण्डल को नीति-अभ्यन्धी नियम देने में दिव्यत होती थी यद्यपि उसकी शक्तियाँ अब सर्व-मन्वीधानिक सस्थाओं की शक्तियों से सीमित थी। नव सविधान के द्वारा जनरो, प्रीमी कौमिल, सेना तथा पीपल सदन के प्रभाव से वर्तमान मंत्रिमण्डल का मुक्त कर दिया गया है।¹ नीति निर्धारण के सम्बन्ध में उसके अधिकार अन्तिम तथा पूण हैं। दूसरा, जापानी मंत्रिमण्डल नीतियों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। यह अपने द्वारा लिए गये

1 "Executive power shall be vested in Cabinet" Art 65

2 "The elimination of the multiple quasi executive organs which were mysteriously conglomerated in the pre-war Cabinet and the Premier in the Japanese cabinets were always supposed to be bolden to the military and usually be bolden to the military and Diet Now the old competitive agencies are abolished" leaves
re war
will,
he
1

निर्णयो को लागू करता है। इन नीतियों एवं निर्णयों को अभिव्यक्त करने वाले कानूनों को लागू करता है। मंत्रिधान की धारा ७३ में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि मंत्रिमण्डल कानूनों का ईमानदारी से पालन करेगा तथा राज्य के कार्यों का सम्पादन करेगा। तीसरा, देश का सर्वोच्च प्रशासनिक अधिकारी होने के तौर पर मंत्रिमण्डल लोकसेवकों (Civil Servants) पर नियंत्रण रखता है। उच्च स्थायी तथा विशेष वर्गों की लोकसेवा के लोगों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त है। कानून द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार उच्च सरकारी अधिकारियों को पदच्युत करने तथा उनके विरुद्ध अनुशासनिक कार्यवाही करने का भी अधिकार है। चौथा, राज्य के उच्च लोकसेवकों तथा राजनीति पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार मंत्रिमण्डल को प्राप्त था। पाचवाँ, जापानी मंत्रिमण्डल एक महत्त्वपूर्ण तब्य वैदेशिक सम्बन्ध का संचालन है। वह विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करता तथा उनका निच्छेद करता। वैदेशिक नीति का निर्धारण उनका ही उत्तरदायित्व है। मंत्रिधान विशेषरूप से उसे सधि करने का अधिकार देता है। लकिन उसे मन्थिना को डायट की स्वीकृति लेनी पडती है। यह स्वीकृति मधि करने के पूव या बाद म ली जा गवती है। यद्यपि मन्थिधान द्वारा युद्ध का परित्याग कर दिया गया है, फिर भी आवश्यकता पडने पर मन्थिगण्डल ही निमी देश से युद्ध की शुरुआत या समाप्ति कर गवता है।

वैदेशिक सम्बन्ध के संचालन की अतिम तथा पूणशक्ति मंत्रिमण्डल मे ही निहित है। छठा, मन्थिमण्डल का एक मुख्य कार्य है, शासन के विभिन्न विभागों का माग-दर्शन करना तथा उनके कार्यों में सम्मन्ध प्राप्त करना। सम्भव है कि शासन का एक विभाग दूसरे विभाग के कार्यों में बाधा पहुँचावे, दो विभाग असम्बद्ध तथा अलग-अलग नियम बनावे, और एक विभाग दूसरे विभाग की नीति के प्रतिबन्ध नीति अपनावे। इन दोषों को दूर करने के लिए एक सम्बन्धकारी अधिकारी (Co-ordinating authority) की आवश्यकता है। मंत्रिमण्डल इस कामी की पूर्ति करता है। अतः मंत्रिमण्डलीय सचिवालय (Cabinet Secretariat) की सहायता से इस कार्य को प्रधानमन्त्री करता है।

(ii) व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार — मंत्रिमण्डल का कानून निर्माण से प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है। फिर भी इस सम्बन्ध में उसकी भूमिका बड़े महत्त्व की है। अन्य सारदीय देशों के मंत्रिमण्डल की भाँति जापानी मंत्रिमण्डल भी कानून निर्माण के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका को नेतृत्व प्रदान करता है। वह आवश्यक विधेयकों को तैयार करता है तथा उन्हें डायट के समक्ष रखता है। साधारणतः डायट मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों को थोड़ा-जहुत हेरफेर के साथ स्वीकार कर लेती है। बहुमत दल द्वारा समर्थित होने के कारण मंत्रिमण्डल इच्छा अनुसार कानून का निर्माण करने में सफल होता है। इसके अतिरिक्त उसे मंत्रिमण्डलीय आदेश (Cabinet Orders) जारी करने का भी अधिकार है जिनका प्रभाव कानून जैसा होता है। एक उल्लेखनीय बात यह है कि डायट द्वारा पारित कानूनों पर सम्राट के हस्ताक्षर के अतिरिक्त प्रधानमन्त्री तथा सम्बन्धित विभाग के मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर (Counter Signature) होने पर ही कानून लागू किया जा सकता है। व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल को कुछ और भी महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। वह डायट की बैठक बुलाता है, निम्न सदन को विघटित करने के लिए सम्राट को परामर्श देता है, आम चुनाव की घोषणा करता

है, तथा संविधान में मशरूत लाने के लिए वदम उठाता है। अन्य देशों की तुलना में जापान की कार्यपालिका के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय तथ्य यह है कि उसे विधेयक के सम्बन्ध में नियेवाधिकार (Veto) तथा अध्यादेश (Ordinance) निकालने का अधिकार नहीं है।

(iii) वित्तीय अधिकार—मंत्रिमण्डल का वित्त-सम्बन्धी कार्य कम महत्वपूर्ण नहीं है, यद्यपि संविधान की धारा ८३ के अनुसार राष्ट्रीय वित्त के पशामन का उत्तरदायित्व डायट पर है। लेकिन व्यवहार में यह जिम्मेदारी मंत्रिमण्डल को ही जाती है। मंत्रिमण्डल देश का वार्षिक बजट तैयार करता है तथा डायट की स्वीकृति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत करता है। वस्तुतः मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किये हुए बजट में डायट नाममात्र का ही हेरफेर करती है। आकस्मिक परिस्थितियों के लिए डायट द्वारा सुरक्षित धनराशि को खर्च करने का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल पर होता है। इस धनराशि के खर्च करने के तुरन्त बाद डायट की स्वीकृति ली जाती है। राज्य के व्ययों और राजस्वों की वार्षिक जांच अकेशन बोर्ड (Board of Audit) द्वारा की जाती है जिसे मंत्रिमण्डल डायट के समक्ष रखता है। संविधान मंत्रिमण्डल पर यह जिम्मेदारी सौंपता है कि वह नियमित अवधि पर कम से कम एक बार, राष्ट्रीय वित्त के बारे में डायट और जनता के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

(iv) न्यायिक शक्तियाँ—संसदीय देशों के राजराज्यों को कनिष्ठ न्यायिक अधिकार प्राप्त रहते हैं। इन अधिकारों का प्रयोग मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है अर्थात्, भारत के राष्ट्रपति तथा इंग्लैंड के सम्राट मंत्रिमण्डल के पशामन से इन अधिकारों का प्रयोग करते हैं। जापान का संविधान मंत्रिमण्डल को सामान्य क्षमादान (General Amnesty), विशिष्ट क्षमादान (Special Amnesty), दण्ड के अल्पोकरण (Commutation of Punishment), मृत्युदण्ड को रोक (Reprieve) और अधिकारों की पुनः प्रतिष्ठा (Restoration of Rights) का अधिकार देता है। भारत तथा इंग्लैंड की भांति जापान में भी इस सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल द्वारा किये गये कार्यों को सम्राट प्रमाणित करेगा,

निष्कर्ष—संसदीय प्रणाली के अनुसार जापान में भी मंत्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है। अन्य देशों के मंत्रिमण्डलों की तुलना में संविधान में उमकी स्थिति अधिक दृढ़ दीख पड़ती है, क्योंकि देश की कार्यकारिणी शक्ति उसी में निहित है, जब कि अन्य देशों में यह राष्ट्रपति या सम्राट में निहित पायी जाती है। मीजी संविधान में मंत्रिमण्डल बहुत ही कमजोर स्थिति में थी। उसकी शक्तियाँ कई गैर-संवैधानिक गस्थाओं की शक्तियों से सीमित थीं। वह एक परा मशरूतरी निकाय था, लेकिन जैसा कि प्रो० वकम ने कहा है, “वे शक्तियाँ जो मीजी संविधान में उम अनाम्यतंत्रिक कार्यपालिका में निहित मानी गयी थीं, जो सम्राट की आर में नियुक्त की जाती थीं तथा जो केवल उमी के प्रति उत्तरदायी होती थीं, अब मंत्रिमण्डल को सौंप दी गयी हैं।”¹² थोड़े में, जापानी मंत्रिमण्डल के अधिकार एक कार्यकारी व्यापक हो गये हैं।

1 “Powers which (under the Meiji Constitution) were assigned to an amorphous executive appointed in the name of, and responsible solely to the Emperor, have now been shifted to the Cabinet”

वह देश को वास्तविक वायु पालिका है। साथ ही वह विधायी तथा वित्तीय क्षेत्रों में भी देश को नेतृत्व प्रदान करता है। मन्त्रिमण्डल जापानी शासन का हृदय है। यह वह धुरी है जिसके चारों ओर सम्पूर्ण शासन घूमता है। जिन्के का उदना पूणत सत्य है कि जापान के शासन में मन्त्रिमण्डल की भूमिका सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है।¹

७ प्रधानमन्त्री (Prime Minister)

जापानी सविधान अनुच्छेद ६६ के द्वारा प्रधान मन्त्री के पद का मजबूत करता है। इस प्रकार भारत की भांति प्रधानमन्त्री के पद को मायता प्रदान की गयी है। इसके विपरीत ब्रिटिश सविधान में यह पद परम्परा पर आधारित है।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति—समदीय पणाली के अतगत प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है। लेकिन समदीय परम्परा के अनुसार वह निम्नसदन में बहुमत दल के नेता को इस पद पर नियुक्त करता है। तात्पर्य यह कि प्रधानमन्त्री की नियुक्ति लोकप्रिय सदन की इच्छा पर निर्भर करती है। जापान में भी यह शक्ति अतगत डायट के हाथ में है। यद्यपि सम्राट प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है, लेकिन वह केवल उसी व्यक्ति को इस पद पर नियुक्त कर सकता है जो डायट द्वारा नामांकित किया गया है। सम्राट की शक्ति केवल औपचारिक मात्र है। भारत तथा इंग्लैंड राज्य के अध्यक्षों की विशेष परिस्थिति में कभी कभी इन सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल का भी अवसर मिल सकता है। लेकिन जापान के सम्राट को ऐसा अवसर कभी प्राप्त नहीं हो सकता है।

डायट द्वारा प्रधानमन्त्री के चयन की प्रक्रिया का उल्लेख सविधान में किया गया है। उसका चुनाव डायट के दोनों सदनों के साधारण बहुमत द्वारा होता है। प्रत्येक सदन इसके लिए अलग अलग मतदान करता है। अगर दोनों सदन इस सम्बन्ध में एकमत नहीं होते तो मामला दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति पर छोड़ दिया जाता है। यदि संयुक्त समिति भी मतभेद को दूर करने में सफल नहीं होती तो प्रतिनिधि सदन का मत निर्णायक होता है। इस प्रकार निर्वाचित व्यक्ति को सम्राट प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है।

प्रधानमन्त्री की योग्यता—प्रधानमन्त्री की योग्यता के बारे में सविधान में कोई विशेष उल्लेख नहीं मिलता है। केवल दो कानूनी बंधनों का उल्लेख सविधान में मिलता है। पहला, प्रधानमन्त्री को नागरिक (Civilian) होना चाहिए। दूसरा प्रधानमन्त्री को डायट का सदस्य होना चाहिए। लेकिन इसका उल्लेख नहीं किया गया है कि वह किस सदन का सदस्य हो। व्यवहार में यह दोष पड़ता है कि वह प्रतिनिधि सदन का ही सदस्य होगा क्योंकि उसके चुनाव के सम्बन्ध में इस सदन को ही निर्णायक अधिकार प्राप्त है। यह साधारणतः प्रतिनिधि सभा के बहुमतयुक्त दल का नेता होना है।

व्यवहार में प्रधानमन्त्री में कुछ व्यक्तिगत गुणों का होना अनिवार्य है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के विषय में कुछ विद्वानों ने उमके व्यक्तिगत गुणों की चर्चा की है जो जापान

1 "All in all, the Cabinet plays the most important Government of Japan"—H Zink
—Modern Gover

के प्रधानमंत्री के रिपय में भी बड़ी जा सकती है। यगर पिट ने प्रधानमंत्री के निम्नलिखित गुणों का उल्लेख किया है—प्रथम वक्तृत्व शक्ति, द्वितीय ज्ञान, तृतीय परिश्रम तथा अंत में धैर्य।¹ लार्की ने कहा है कि प्रधानमंत्री मंत्रिक, वीर, शायर शक्ति विरसनीय व्यक्तियों की पहचान, प्रभावशाली वक्तव्य देने की क्षमता तथा दल और लोकमत को प्रभावित करने की योग्यता होनी चाहिए।²

प्रधान मन्त्री के अधिकार एवं कर्तव्य—जापान के प्रधान मन्त्री की शक्तियां ब्रिटेन तथा भारत के प्रधान मंत्रियों से मिलती जुलती हैं। ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्तियों का उल्लेख करते हुए ग्लेडस्टन ने कहा था कि वही भी इतने छोटे पदाय की इतनी बड़ी छाया नहीं पाई जाती है।³ इसी प्रकार मिल्स का कहना है कि उसकी औपचारिक शक्तियां एक अधिनायक की सी दिखाई देती हैं।⁴ जापान के प्रधानमंत्री की भी शक्तियां अनेक तथा उनके उत्तरदायित्व विलुप्त हैं।

जापान के प्रधान मन्त्री की शक्तियों के कोई स्रोत हैं। पहला, सविधान द्वारा उसे मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष बनाया गया है जिस कारण वह वास्तविक कार्यपालिका का प्रधान बन जाता है। इस रूप में वह मंत्रिमण्डल की ओर में समस्त कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग करता है। तथा नीतियों का निगारण और पशासन का संचालन करता है। सविधान उसे मंत्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अधिकार देता है। दूसरा, प्रधानमंत्री की शक्तियों का प्रमुख स्रोत उसी द्वारा डायट का नेतृत्व है। उसे डायट के बहुसंख्यक सदस्यों का समर्थन प्राप्त रहता है। इस रूप में वह डायट का नेतृत्व प्रदान करता है तथा उसके समक्ष राष्ट्र के प्रमुख के रूप में उपस्थित होता है। तीसरा, प्रधानमंत्री देश के सर्वप्रमुख दल का नेता होता है। उसके भाग्य के साथ पूरे देश का भाग्य बंधा रहता है। अतः दल के सदस्यों का उसे पूरा समर्थन प्राप्त रहता है। चौथा, आधुनिक काल में व्यक्तिगत तथा वर्गीय हितों का राजनीति पर प्रभाव बढ़ गया है। प्रधानमंत्री इन हितों के ऊपर ममस्त जाता के हितों को समर्थन का प्रयास करता है। अतः सम्पूर्ण जनता नेतृत्व के लिए प्रधानमंत्री की ओर टकटकी लगाये रहती है। जनता का समर्थन प्रधानमंत्री को बहुत शक्तिशाली बना देता है।

प्रधानमंत्री की शक्तियों का उल्लेख निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है—

(1) **मन्त्रिमण्डल का निर्माण**—ब्रिटेन तथा भारत के प्रधानमंत्रियों की भांति जापान का प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु के वेद है। प्रधानमंत्री बनने के बाद

1 "Eloquent first, then knowledge, thirdly toil and lastly patience"
—Pitt the Younger

2 "Discretion, dexterity, the power to rule man, above all in that power the knowledge of what man can be trusted the capacity for effective statement, the instructive judgement"
—Laski

3 "Nowhere has so small a substance cast so large a shadow"
—Gladstone

4 "His formal powers resemble closely to those of an autocrat"
—Greaves

उमका पहला कर्त्तव्य होता है मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना। सविधान की धारा ६८ में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि प्रधानमन्त्री राज्यमंत्रियों की नियुक्ति करेगा। उसपर केवल यही बंधन है कि बहुमन्यक मन्त्री डायट के सदस्यों में से चुन जायेंगे, इस सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल को कोई अधिकार नहीं है। जब कि भारत, और इंग्लैंड में मंत्रियों की नियुक्ति कम-से-कम औपचारिक रूप से राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है भन्ने ही व्यवहार में उनका चयन प्रधान-मन्त्री द्वारा होता है। मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध से यह दोष पड़ता है कि प्रधानमन्त्री राज्य-मंत्रियों के चयन में पूर्णतया स्वतन्त्र है लेकिन व्यवहार में उसके हाथ बंधे हुए हैं। मन्त्रियों को चुनते समय वह यह देखता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य मन्त्रिमण्डल में आ जाय। उसे विभिन्न वर्गों, भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिकों तथा दल के विभिन्न गुटों के प्रतिनिधियों को ध्यान में रखना पड़ता है। इस सम्बन्ध में विभिन्न गुटों, दलों तथा प्रमुख नेताओं से वार्तालाप करने के लिए प्रधानमन्त्री को अस्थायी रूप से एक अलग मण्डल की स्थापना करनी पड़ती है। वस्तुतः मंत्रियों का चुनाव एक कठिन तथा पेचीदा कार्य है।

(ii) मन्त्रिमण्डल को जीवन प्रदान करना—प्रधानमन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का निर्माण ही नहीं करता बल्कि उसे जीवन प्रदान करता है तथा उसे गति प्रदान करता है। वह मंत्रियों के बीच विभागों का वितरण करता है। साधारणतः इस सम्बन्ध में उसका नियम अन्तिम होता है। वह मंत्रियों को क्रमबद्ध (ranking) कर उन्हें ज्येष्ठता (Seniority) प्रदान करता है। प्रधानमन्त्री यह भी देखता है कि सब विभाग ठीक से कार्य कर रहे हैं या नहीं। वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का निरीक्षण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है तथा उसकी कार्यवाहियों का संचालन करता है। मन्त्रिमण्डल के नियम तथा नीति निर्धारण में प्रधानमन्त्री का सर्वोपरि हाथ रहता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों या विभागों के बीच मतभेद हो जाने पर प्रधानमन्त्री मध्यस्थता करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य विचाराय जो भी विषय प्रस्तुत करते हैं उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना प्रधानमन्त्री पर निर्भर करता है। थोड़े में प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का परप्रदेशक है। वह शासन रूपी व्यापार का प्रमुख प्रबंधक (General Manager) है। वह शासन के समस्त कार्यों का निरीक्षक (Supervisor) तथा सभी मन्त्रालयों की नीतियों का समन्वयकर्ता (Co-ordinator) है।

(iii) मन्त्रिमण्डल का संहारकर्त्ता—प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का सिर्फ निर्माण या पालन ही नहीं करता बल्कि उसका संहार भी करता है। वह जब चाहे किसी मन्त्री को मन्त्रिमण्डल से हटा सकता है। सभी मंत्रियों का भविष्य उसके साथ बंधा हुआ है। प्रधानमन्त्री के साथ अन्य मन्त्री भी तैरते और डुबते हैं। उनके त्याग पत्र के साथ पूरा मन्त्रिमण्डल डूब जाता है। भारत और इंग्लैंड में भी प्रधानमन्त्री के साथ अन्य मंत्रियों का भाग्य बंधा हुआ है लेकिन वह किसी मन्त्री को बहुत आसानी से या मन चाहे ढंग से पदच्युत नहीं कर सकता है। वह अपने किसी साथी से छुटकारा पाने के लिए उसे पदत्याग करने के लिए कह सकता है। अगर वह पदत्याग नहीं करता है तो वह राज्याध्यक्ष से कहकर मन्त्री को पदच्युत कर सकता है या स्वयं त्याग पत्र देकर मन्त्रिमण्डल का पुनर्निर्माण कर सकता है और ऐसा करते समय वह सम्बन्धित मन्त्री को मन्त्रिमण्डल में पुनः शामिल नहीं कर सकता है।

(iv) दल का नेता—प्रधानमन्त्री शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त बहुमत दल का नेता भी होता है। वस्तुतः डायट में बहुमत दल का नेता होने के कारण ही वह शासन का प्रधान हो पाता है। इस स्थिति में उगवा व्यक्तित्व सावजनिक रूप ले लेता है। वह दल का प्रतीक माना जाता है। आम चुनाव उसी के व्यक्तित्व को केन्द्र बना कर लड़ा जाता है। तात्पर्य यह है कि प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व में दल की प्रतिष्ठा तथा शक्ति समाहित हो जाती है।

(v) डायट का नेता—प्रधानमन्त्री डायट का, मुख्यतः प्रतिनिधि सभा का, नेता होता है। वह डायट में महत्त्वपूर्ण विषय पर अंतिम सुझाव (Ultimate Oracle) तथा नीति का स्रोत (Fountain of Policy) है। शासन की नितियों से सम्बन्धित अंतिम तथा अधिकृत भाषण प्रधानमन्त्री का होता है। वह अपने साथियों के भाषणों में सुधार लाता है तथा किसी अन्य मन्त्री द्वारा दिये गये भाषण से उत्पन्न गलतफहमियाँ को दूर करता है। डायट का नेता होने के नाते वह विधियों के निर्माण, वार्षिक बजट की तैयारी, सदन की कार्यवाही तथा उसमें व्यवस्था बनाये रखने के सम्बन्ध में पर्यवेक्षण प्रदर्शन करता है। वह किसी भी सदन में विधेयको पर बहस में भाग लेने के लिए उपस्थित हो सकता है। प्रतिनिधि सभा को भंग करने का भी उसे अधिकार है। अगर प्रतिनिधिसभा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पार करती है तो वह अपने साथियों के साथ त्यागपत्र दे सकता है, या दस दिनों के अन्दर प्रतिनिधि सभा को भंग कर सकता है।

(vi) सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल के बीच कड़ी—प्रधानमन्त्री सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल को एक-दूसरे से सम्बन्धित करनेवाली कड़ी का काम करता है। सविधान सम्राट को राज्य-सम्बन्धी बुद्धि काय सौंपता है। इन कार्यों का सम्पादन वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श तथा स्वीकृति से करेगा। चूँकि अन्य मन्त्रियों का व्यक्तिगत रूप से सम्राट से प्रत्यक्ष औपचारिक सम्बन्ध नहीं है इसलिए राजकीय मामलों में प्रधानमन्त्री सम्राट और मन्त्रिमण्डल के बीच माध्यम का कार्य करता है। यहाँ यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि भारत में राष्ट्रपति किसी प्रकार की सूचना प्रधानमन्त्री से मांग सकता है जब कि जापान में सम्राट को ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं है।

(vii) अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि—अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी प्रधानमन्त्री का महत्त्वपूर्ण स्थान है। वह वैदेशिक नीति पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है। इस सम्बन्ध में उनमें शब्द अंतिम तथा अधिकृत माने जाते हैं। वह कभी-कभी व्यक्तिगत रूप से महत्त्वपूर्ण सम्मेलनों, उत्सवों तथा अन्तर्राष्ट्रीय बैठकों में भाग लेता है। दूर-दूर देशों की यात्रा कर वह अन्य मित्रतापूर्ण राजनैतिक, राजकीय तथा सांस्कृतिक सम्बन्ध स्थापित करता है।

(viii) नियुक्ति का अधिकार—प्रधानमन्त्री पर नियुक्ति का व्यापक अधिकार प्राप्त है। यद्यपि विमर्श करता है फिर भी उगरे निर्णय होता है।

(1x) आपात्कालीन अधिकार—भारत में सर्वप्रथम आपात्कालीन (Emergency) अधिकार राष्ट्रपति को सौंपे गये हैं जिनका प्रयोग वास्तव में मन्त्रिमण्डल करता है । जापान में सिद्धांत और व्यवहार दोनों में आपात्कालीन अधिकार मन्त्रिमण्डल को प्राप्त है । मन्त्रिमण्डल का प्रधान होने के नाते प्रधानमंत्री पर ही आपात्कालीन स्थिति को सम्भारने तथा आपात्कालीन अधिकारों के प्रयोग का दायित्व है ।

प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगी—जापान के प्रधानमंत्री का मन्त्रिमण्डल के अर्थ सदस्यों से वही सम्बन्ध है जो ब्रिटिश प्रधानमंत्री का अपने सहयोगियों से है । प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगियों से क्या सम्बन्ध है इसे ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में विभिन्न शब्दों में व्यक्त किया गया है । लार्ड मॉलि ने उसे 'समकक्षों में प्रथम' (Primus inter Pares) कहा है । सार विलियम हार्कोट ने उपमा देते हुए कहा है कि प्रधानमंत्री 'नक्षत्रों के बीच चन्द्रमा' (Moon among lesser stars) के समान है । इन दोनों की उपमाओं से आगे बढ़कर डा० जेनिंग्स ने कहा है कि 'वह सूर्य के सदृश है जिसके चारों ओर नक्षत्र घूमते हैं ।'¹ जापान के प्रधानमंत्री की स्थिति को स्पष्ट करने के लिए भी ये उपमाएँ दी जा सकती हैं ।

प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र स्थल (Central to the formation, life and death) है । उसी मन्त्रिमण्डल के निर्माण में काफी स्वतन्त्रता है । जिसे भी चाहे वह अपना सहयोगी चुन सकता है । वह मन्त्रियों के बीच विभाग का बँटवारा करता है तथा उनके कार्यों की देखभाल करता है । वह मन्त्रिमण्डल को जीवन तथा गति प्रदान करता है । कोई भी मंत्री उम्मीद इच्छा पर्यन्त ही अपने पद पर रह सकता है । उम्मीद तथा अन्य मन्त्रियों की तुलना में काफी ऊँचा है । इसका अर्थ यह नहीं कि अमेरिका के राष्ट्रपति की भाँति वह मन्त्रिमण्डल का मास्टर है तथा अन्य मन्त्री उम्मीद नीचे हैं । वास्तव में अन्य मन्त्री प्रधानमंत्री के सहयोगी हैं । उनसे मात्र वह साधी या, न कि स्वामी या, बर्ताव करता है । मूल पूछा जाय कि प्रधानमंत्री का अपने सहयोगियों से सम्बन्ध उम्मीद व्यक्तित्व तथा दलीय स्थिति पर निर्भर करता है ।

प्रधानमंत्री की स्थिति—प्रधानमंत्री की शक्तियाँ अपार तथा जगमग हैं । मन्त्र, स्थिति तथा व्यक्तित्व के अनुसार उम्मीद शक्तियाँ घटती बढ़ती रहती हैं । आर. वी. साधारण-कालीन स्थिति में उसकी शक्तियाँ उतनी व्यापक नहीं हैं जितनी कि स्थिति में मन्त्रिमण्डल के प्रधानमंत्री को प्राप्त थी । मूल पूछा जाय कि जापान की स्थिति एवं साधारण के समान है जिसकी शक्तियाँ पर संविधान द्वारा सीमित लगा दी गयी हैं । प्रधानमंत्री की स्थिति मूल रूप से उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है । रिचर्ड व. जिनिंग्स प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में कहा है कि "प्रधानमंत्री का पद ऐसा ही था जैसा कि आज भी उस पर का अधिकार बताना

1 'He is rather a sun round which planets revolve'—Jennings

चाहता है।”¹ ग्लैडस्टोन ने प्रधानमंत्री के बारे में कहा है कि “वह मंत्रिमण्डल रूपी भवन की आधारशिला है।”² रॉजर्स का कहना है कि “मंत्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमंत्री उस यन्त्र का चालक है।”³ ये सब युक्तियाँ जापानी प्रधान मंत्री के विषय में भी कही जा सकती हैं। जापान के प्रधानमंत्री भी ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति राष्ट्र का सर्वशक्तिशाली व्यक्ति तथा वास्तविक शासक हैं।



1 “The office of the Prime Minister is what its holder chooses to make it”

2 “The Prime Minister is the keystone of the Cabinet arch”—Gladstone

3 “The Cabinet is the steering wheel of the ship of the state and the Prime Minister is the steersman”—Ramsay Muir

अध्याय : ७

व्यवस्थापिका

(Legislature)

जापान में भारत तथा इंग्लैंड की भांति संसदीय शासन-व्यवस्था की स्थापना की गयी है। जापानी संसद् को संविधान द्वारा शासन का सबसे महत्त्वपूर्ण अंग बनाया गया है। धारा ४१ में कहा गया है कि "डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च तथा राज्य का एकमात्र विधि-निर्माण करनेवाली अंग होगी।"¹ जापानी संसद् को डायट कहा जाता है। इसके दो सदन हैं। उच्च संसद् का नाम है पार्लियमन्ट सभा (House of Councillors) और निम्न सदन का नाम है प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)।

१ डायट का इतिहास

जापान पहला एशियाई देश है जहाँ संसदीय व्यवस्था की स्थापना हुई। बर्क्स ने कहा है कि "जापानी डायट गैर-पश्चिमी देशों में सबसे प्राचीन और सबसे अधिक अनुभवी विधायिका सभा है।"² मीजी संविधान के अंतर्गत १८८६ ई० में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सभा की स्थापना हुई जिसे डायट कहा गया। इसमें दो सदन थे—पीयर सभा (House of Peers) और प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)। पीयर सदन के निम्नलिखित सदस्य थे—सम्राट परिवार के युवराज, अथ युवराज और मार्किस्, काउण्ट, वाइ काउण्ट, पैरन और सम्राट द्वारा मनोनीत आजीवन सदस्य। इसरी सदस्य मर्यादा लगभग ४०० थी। यह सदन ब्रिटिश लार्डसभा की भांति अधिक आनुवंशिक नहीं थे। इसके कुछ सदस्य आनुवंशिक थे, कुछ मनोनीत थे और कुछ निर्वाचित थे।

प्रतिनिधि सभा में ४५० सदस्य थे जिनका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप में जनता द्वारा होता था। मर्यादा वार्षिक चार वर्ष थी। मतदाताओं का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता था। पुरुष उनके विषय में बराबर परिवर्तन होता रहा। शुरू में १५ वर्ष की आयु प्रत्यक्ष पर देनेवाले मतदाता होने थे। परन्तु क्रमिक रूप में बर देने की सीमा कम होनी गयी और मतदाताओं की संख्या बढ़ती गयी। १९२५ में संवैधानीक पुनर्गठन कानून के अन्तर्गत कानून बना

1 'The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law making organ of the state'—Art 41

2 'The Japanese Diet (Kokkai) is the oldest and most experienced legislature of the non western world'—A W Burks, *The Government of Japan*

और सदस्यों की संख्या ४६६ नियुक्त की गयी। कम से-कम २५ वर्ष का पुरुष मतदाता ही सकता था तथा कम-से-कम ३० वर्ष का पुरुष उम्मीदवार हो सकता था। इस प्रकार यह पूर्णतया पुरुष सदन (Male House) था।

डायट की रूप में एकबार बैठक होती थी। इसकी अवधि तीन महीने की होती थी। प्रतिनिधि सभा साधारण प्रक्रिया के सम्बन्ध में ब्रिटिश लोक सभा से बहुत कुछ मिलती जुलती थी। जापानी डायट ब्रिटिश सदन की तुलना में बहुत कमजोर व्यवस्थापिका थी। ब्रिटिश सदन एक संप्रभु निकाय है जब कि जापानी डायट की शक्तियाँ काफी सीमित थीं। एक तो इनकी बैठक रूप में केवल तीन महीने की होती थी, साथ ही मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी नहीं था। प्रतिनिधि सभा का विश्वास खो देने पर भी मन्त्रिमण्डल त्याग-पत्र नहीं दे सकता था। वित्तीय क्षेत्र में भी डायट की स्थिति कमजोर थी। प्राइवेट सदस्यों को भी व्यय-सम्बन्धी प्रस्ताव देना अधिकार था। डायट केवल मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति पर ही व्यय मन्वी-वेशी कर सकती थी। अगर डायट वजेट नहीं पास कर सकती तो मन्त्रिमण्डल विगत रूप के वजेट पर ही कार्य कर सकता था। विधेयक पर सम्राट को पूर्ण विधेयकधिकार (Absolute Veto) का अधिकार प्राप्त था।

डायट की स्थिति के सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह थी कि "दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त था। पीयर सभा अत्यधिक अनुदारवादी थी जो सावजनिक हित के विरुद्ध कार्य करती थी।" १ थोड़े में, मोजी संविधान के अंतर्गत डायट की स्थिति बहुत कमजोर थी। वह एक परामशदात्री निकाय थी। यह साधारणतः वायपालिका को नियमित करने में अमल रहती थी तथा मुख्यतः जनमत की अभिव्यक्ति एवं साधन का काम करती थी। २

२ प्रतिनिधि सभा

(The House of Representatives)

प्रतिनिधि सभा जापानी डायट का निम्न सदन (Lower Chamber) है। पुराने संविधान में भी इस सदन का यही नाम था।

सदस्य संख्या गठन (Composition) जापानी प्रतिनिधि सभा का गठन भारतीय या ब्रिटिश लोकसभा से मिलता-जुलता है। इसकी सदस्य-संख्या ४६७ है। इसकी तुलना में ब्रिटन, सोवियत संघ, भारत और अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की संख्या क्रमशः ६२५, ६१२, ५२० और ४३५ है।

1 "It was natural, given its make up that the House of Representatives was highly conservative, and since its powers were limited, it served for decades as a check against the executive." — G. M. Kahin (ed.)

2 "The Imperial Diet was founded in 1889 and tried to check, but often unsuccessfully, the government in the exercise of its primary functions." — N. I. K. Jafar (ed.)

to that of ... of
against p
visory
etc

निर्वाचन क्षेत्र—प्रतिनिधि सभा के सदस्य ११८ चुनाव-जिलो से चुने जाते हैं। प्रत्येक चुनाव जिला के ३ से ५ तक प्रतिनिधि होते हैं यद्यपि प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। चुनाव हेतु प्रत्येक प्रीफेक्चर (प्रांत) एक से लेकर चार जिलो मे बटा हुआ है। परन्तु टोकियो के प्रीफेक्चर मे ७ चुनाव जिले है। समुक्त राष्ट्र अमेरिका की भांति पदामीन मन्त्रिमण्डल निर्वाचन क्षेत्रो के निर्माण में समय-समय पर ऐसे परिवर्तन करने का प्रयत्न करते हैं कि जिनसे उनके समर्थको को अधिक स्थान मिल जाय। इसने जेरीमेण्डरिंग (Gerrymending) की प्रथा कहते हैं।¹

सदस्यो की अर्हताएँ (Qualifications of Members)—प्रतिनिधि सभा के सदस्यो के लिए अर्हताएँ कानून द्वारा निश्चित की गयी। आयु-सम्बन्धी अर्हता यह है कि सदस्य की आयु कम-से-कम २५ वर्ष। भारत तथा इंग्लैंड मे भी इतनी ही आयु निश्चित की गयी। यह भी विहित किया गया है कि केवल जन्मजात नागरिक (Natural born Citizens) ही प्रतिनिधि सभा के सदस्य हो सकते हैं, जो नागरिक देशीकरण (Natural Citizens) द्वारा नागरिकता प्राप्त करते ह वे प्रतिनिधि सभा के सदस्य नहीं बन सकते हैं। डायट के सदस्यो के लिए भारत की भांति निवाम-सम्बन्धी कोई शक्त नहीं लगाई गयी है।

कोई व्यक्ति प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है अगर वह—

- (i) जापानी सरकार में किसी लाभ के पद पर हो,
- (ii) न्यायालय द्वारा पागल करार दिया गया हो,
- (iii) दिवालिया हो,
- (iv) जापान का नागरिक न हो,
- (v) डायट द्वारा निमित्त किसी कानून के अंतर्गत अयोग्य साबित हुआ हो,

मताधिकार तथा मतदाताओ की अर्हताएँ—प्रथम निर्वाचन विधि (Electoral-law) जिसे सन् १८७६ में पार किया था, के अनुसार मताधिकार अत्यधिक सीमित थे। मताधिकार केवल २५ वर्ष या अधिक आयुवाले पुरुषो को कर देने के आधार पर दिया गया था। जो व्यक्ति १५ सेन या अधिक भूमि-कर अथवा आयकर देता था वही मतदाता बन सकता था। मतदाता के लिए यह भी आवश्यक था कि वह निर्वाचन क्षेत्र का निवासी रह चुका हो। इन शर्तों के परिणामस्वरूप मतदाताओ की संख्या बहुत सीमित अर्थात् कुल जनसंख्या की केवल ११० प्रतिशत थी। समय-समय पर कानून बना कर मतदाताओ की अर्हताओं में विस्तार किया जाता रहा जिसमें क्रमशः उनका संख्या बढ़ती गयी। १९२५ में सर्वव्यापी पुरुष मताधिकार (Universal manhood suffrage) का सिद्धान्त अपनाया गया जिसने चला मतादाताओ की संख्या में बड़ी वृद्धि हुई। अंत में १९४७ में सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार

1 In Japan as elsewhere, politicians like to tinker with the electoral system to make it work most advantageously for them. There is as much possibility to gerrymander with the House of Councilors districts as much with the House districts.—Theodor. Mc Nelliv, *Contemporary Government of* 100-103

और सदस्यों की संख्या ४६६ नियुक्त की गयी। कम संराम २५ वर्ष का पुरुष मतदाता हो सकता था तथा कम-से-कम ३० वर्ष का पुरुष उम्मीदवार हो सकता था। इस प्रकार यह पूर्णतया पुरुष सदन (Male House) था।

डायट की वर्ष में एकवार बैठक होती थी। इसकी अवधि तीन महीने की होती थी। प्रतिनिधि सभा साधारण प्रक्रिया के सम्बन्ध में ब्रिटिश लोक सभा से बहुत कुछ मिलती जुलती थी। जापानी डायट ब्रिटिश संसद की तुलना में बहुत कमजोर व्यवस्थापिका थी। ब्रिटिश संसद एक संप्रभु निकाय है जब कि जापानी डायट की शक्तियाँ काफी सीमित थीं। एक तो इसकी बैठक वर्ष में केवल तीन महीने की होती थी, साथ-ही मंत्रिमण्डल उसके प्रति उत्तर दायी नहीं था। प्रतिनिधि सभा का विश्वास खो देने पर भी मंत्रिमण्डल त्याग पत्र नहीं दे सकता था। वित्तीय क्षेत्र में भी डायट की स्थिति कमजोर थी। प्राइवेट सदस्यों को भी व्यय-मन्त्रों की प्रस्ताव देने का अधिकार था। डायट केवल मंत्रिमण्डल की स्वीकृति पर ही व्यय में कमी वेशी कर सकती थी। अगर डायट बजट नहीं पास कर सकती तो मंत्रिमण्डल विगत वर्ष के बजट पर ही बाय कर सकता था। विधेयक पर सम्राट की पूर्ण निषेधाधिकार (Absolute Veto) का अधिकार प्राप्त था।

डायट की स्थिति के सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह थी कि "दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त था। पीयर सभा अत्यधिक अनुदारवादी थी जो सामाजिक हित के विरुद्ध कार्य करती थी।"¹ थोड़े म, मोजी संविधान के अंतर्गत डायट की स्थिति बहुत कमजोर थी। वह एक परामशदात्री निकाय थी। यह साधारणतः कार्यपालिका को नियंत्रित करने में असफल रहती थी तथा मुख्यतः जनमत की अभिव्यक्ति एक साधन का काम करती थी।²

२ प्रतिनिधि सभा

(The House of Representatives)

प्रतिनिधि सभा जापानी डायट का निम्न सदन (Lower Chamber) है। पुराने संविधान में भी इस सदन का यही नाम था।

सदस्य संख्या गठन (Composition) जापानी प्रतिनिधि सभा का गठन भारतीय या ब्रिटिश लोकसभा से मिलता जुलता है। इसकी सदस्य-संख्या ४६७ है। इसकी तुलना में ब्रिटन, मोघियत संघ, भारत और अमेरिका में निम्न सदनों की सदस्य संख्या क्रमशः ६२५, ६१२, ५२० और ४३५ है।

1 "It was natural, given its make up that the House of Peers was highly conservative and since its powers were equal to that of the House of Representative it served for decades as a bulwark against popular contact of the governments"—G M Kahin (ed) *Major Governments of Asia*, P 171

2 "The Imperial Diet was fundamentally and advisory body which tried to check but often unsuccessfully, the actions of the executive. One of its primary functions was to act as a kind of sounding board for public opinion"—N Ike, *Japanese Politics*, P 68

निर्वाचन क्षेत्र—प्रतिनिधि सभा के सदस्य ११८ चुनाव-जिल्लो से चुने जाते हैं। प्रत्येक चुनाव जिल्ला के ३ से ५ तक प्रतिनिधि होत हैं यद्यपि प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। चुनाव हनु प्रत्येक प्रीफेक्चर (प्रांत) एक से लेकर चार जिल्ला में बँटा हुआ है। परंतु टोकियो के प्रीफेक्चर में ७ चुनाव जिल्ले ह। संयुक्त राष्ट्र अमेरिका की भांति पदासीन मन्त्रिमण्डल निर्वाचन क्षेत्रों के निर्माण में समय-समय पर उसे परिवर्तन करने का प्रयत्न करते हैं कि जिनसे उनके समयको वो अधिक स्थान मिल जाय। इसमें जेरीमेण्डरिंग (Gerrymending) की प्रथा कहते हैं।¹

सदस्यों की अर्हताएँ (Qualifications of Members)—प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के लिए अर्हताएँ कानून द्वारा निश्चित की गयी। आयु-सम्बन्धी अर्हता यह है कि सदस्य की आयु कम से-कम २५ वर्ष। भारत तथा इंग्लैंड में भी इतनी ही आयु निश्चित की गयी। यह भी विहित किया गया है कि केवल जन्मजात नागरिक (Natural born Citizens) ही प्रतिनिधि सभा के सदस्य हो सकते हैं, जो नागरिक देशीकरण (Natural Citizens) द्वारा नागरिकता प्राप्त करत ह वे प्रतिनिधि सभा के सदस्य नहीं बन सकते ह। डायट के सदस्यों के लिए भारत की भांति निवास-सम्बन्धी कोई शर्त नहीं लगाई गयी है।

कोई व्यक्ति प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है अगर वह—

- (i) जापानी सरकार में किसी लाभ के पद पर हो,
- (ii) न्यायालय द्वारा पागल करार दिया गया हो,
- (iii) दिवालिया हो,
- (iv) जापान का नागरिक न हो,
- (v) डायट द्वारा निमित्त किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य साबित हुआ हो,

मताधिकार तथा मतदाताओं की अर्हताएँ—प्रथम निर्वाचन विधि (Electoral-law) जिसे सन् १८७६ में पास किया था, के अनुसार मताधिकार अत्यधिक सीमित थे। मताधिकार केवल २५ वर्ष या अधिक आयुवाले पुरुषों को वर दान के आधार पर दिया गया था। जो व्यक्ति १५ वर्ष या अधिक भूमि-कर अथवा लायकर दता था वही मतदाता बन सकता था। मतदाता के लिए यह भी आवश्यक था कि वह निर्वाचन क्षेत्र का निवासी रह चुका हो। इन शर्तों के परिणामस्वरूप मतदाताओं की संख्या बहुत सीमित अर्थात् कुल जनसंख्या की केवल ११० प्रतिशत थी। समय-समय पर कानून बना कर मतदाताओं की अर्हताओं में विस्तार किया जाता रहा जिससे क्रमशः उनकी संख्या बढ़ती गयी। १९२५ में सर्वव्यापी पुरुष मताधिकार (Universal manhood suffrage) का सिद्धांत अपनाया गया जिससे चतुर्थ मतदाताओं की संख्या में बड़ी वृद्धि हुई। अंत में १९४७ में सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार

1 In Japan as elsewhere, politicians like to tinker with the electoral system to make it work most advantageously for them. There is as much possibility to gerrymander with the House of Councilors districts as much with the lower House districts.—Theodor. Mc Nelly *Contemporary Government of Japan*, pp 100-103

(Universal adult franchise) का सिद्धान्त अपनाया गया, सभी वयस्क स्त्री पुरुषों को बिना किसी भेद-भाव के मताधिकार प्राप्त हो गया। जापान पश्चिमी प्रजातन्त्री देशों के समकक्ष हो गये। सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार के सिद्धान्त अपनाने के कारण मतदाताओं की संख्या में १८६० के ११० प्रतिशत से ५४ प्रतिशत की वृद्धि हो गयी। जापान में योग्य मतदाताओं की संख्या १० लाख प्रतिशत के दर से बढ़ रही है।

इस प्रकार जापान में २१ वर्ष या उससे अधिक उम्रवाले सभी स्त्री पुरुषों को मतदान का अधिकार है। दूसरी शक्ति यह है कि मतदाता निर्वाचन क्षेत्र में तीन महीने तक निवास कर चुका हो। उन व्यक्तियों को वंचित किया जाता है जो चुनाव-सम्बन्धी अपराधों के लिए दण्ड भोग रहे हों या जिन्हें वन्दीपन की भारी सजा मिली हो।

अवधि—प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल चार वर्ष है। इसके पूर्व भी उसका विघटन हो सकता है। अगर प्रधानमंत्री सदन का विश्वास प्राप्त करने में असफल रहता है या मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दिया जाता है तो मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ेगा या दस दिनों के अंदर सदन को भंग कर दिया जायगा और नया आम चुनाव होगा। जापानी प्रतिनिधि सभा की अवधि की तुलना में अन्य देशों के निम्न सदन की अवधि इस प्रकार है—भारत ५ वर्ष, फ्रांस ५ वर्ष, इंग्लैंड ५ वर्ष, स्विट्जरलैंड ४ वर्ष और अमेरिका २ वर्ष।

सदस्यों के वेतन, विशेषाधिकार आदि (Salary and privilege of the Members)—डायट के सदस्यों को ७८,००० येन प्रतिमास वेतन मिलता है, जो लगभग १६० पालर या एक हजार रुपये के बराबर है। इसके अतिरिक्त सदस्यों को बैठक के समय प्रतिदिन का भत्ता पत्र-व्यवहार, निजी कार्यालय तथा यात्रा के लिए अलग से खर्च मिलता है। अवकाश प्राप्त सदस्यों के लिए पेंशन की व्यवस्था है।

सदस्यों का डायट में भागण की पूर्ण स्वतंत्रता का अधिकार प्राप्त है। डायट में दिये गये भाषणों तथा मतदान के लिए सदस्यों के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती, डायट के सत्र के समय सदस्यों को दण्डनीय अपराधों के सिवा अन्य मामलों के सम्बन्ध में बन्दी नहीं बनाया जा सकता है। यहाँ तक कि सत्र आरम्भ होने के पूर्व बन्दी बनाये गये किसी सदस्य को सत्र के दौरान में मुक्त किया जा सकता है।

कार्य प्रणाली

अधिवेशन—डायट के तीन प्रकार के अधिवेशन होते हैं—साधारण, असाधारण, और विशेष। साधारण अधिवेशन, वर्ष में एकवार बुलाया जाता है। प्रतिवर्ष १० दिसम्बर के अंदर यह अधिवेशन बुलाना अनिवार्य है। इन अधिवेशन की अवधि ५ महीने की होती है। द्वितीय महायुद्ध के पूर्व यह अवधि तीन माह की थी आवश्यकता पाने पर डायट का असाधारण अधिवेशन बुलाया जा सकता है। असाधारण अधिवेशन मंत्रिमण्डल द्वारा आमंत्रित किये जाते हैं जब कि साधारण अधिवेशन सम्राट द्वारा आमंत्रित किये जाते हैं। असाधारण अधिवेशन मंत्रिमण्डल तभी बुलाता है जब उसमें डायट के किसी भी सदस्य का बुलाया जाना

से-कम एक-चौथाई सदस्य इस आशय को मांग करे। विशेष अधिवेशन उस अधिवेशन को कहते हैं जो आम चुनाव और प्रथम साधारण अधिवेशन के बीच में बुलाया जाता है।

गणपूर्ति (Quorum)—सविधान की धारा ५६ में गणपूर्ति के विषय में व्यवस्था की गयी है। यह कहा गया है कि किसी भी सदन में उस समय तक कोई कार्यवाही नहीं की जा सकेगी जब तक उस सदन के कुल सदस्यों के कम-से-कम एक तिहाई सदस्य उपस्थित न हों। इस प्रकार डायट के सदस्यों के लिए गणपूर्ति सदस्यों की एक तिहाई सरया निश्चित की गयी है।

अध्यक्ष

(Speaker)

चुनाव—प्रतिनिधि सभा के सभापति को स्पीकर कहते हैं। वह सभा की प्रथम बैठक में गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित होता है। उसका कार्यकाल प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल के बराबर होता है। सभा के भंग होने के साथ या उसका नया निर्वाचन होने पर नया अध्यक्ष चुना जाता है। अध्यक्ष के त्याग पत्र देना, लाभ का पद ग्रहण लेना या मृत्यु हो जाने पर प्रतिनिधि सभा द्वारा नया अध्यक्ष चुना जाता है।

अध्यक्ष के अतिरिक्त सदन के अन्य पदाधिकारी हैं—उपाध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, स्थायी समितियों के अध्यक्ष और सेक्रेटरी जनरल। अध्यक्ष के साथ सदन का उपाध्यक्ष भी चुना जाता है। यदि सदन का अध्यक्ष अस्थायी रूप से अनुपस्थित रहे अथवा किसी कारण से पद रिक्त रह तो उपाध्यक्ष उसके स्थान पर कार्य करता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों की अनुपस्थिति में सदन अस्थायी अध्यक्ष का चुनाव करता है। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के निर्वाचन के समय सेक्रेटरी जनरल बैठक का सभापतित्व करता है।

कार्य एवं अधिकार—प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष का पद काकी प्रतिष्ठा, सम्मान, शक्ति और महत्त्व का पद है। भारत तथा इंग्लैंड के स्पीकरों का भीति उसका पद काकी सम्मान पूर्ण होता है। वह सदन की इच्छा को अभिव्यक्त करता है। वह सदन के सम्मान की रक्षा करता है। वह सदन का प्रमुख प्रवक्ता है तथा उसकी सामूहिक इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है।

स्पीकर का मुख्य कार्य सदन की बैठकों का सभापतित्व करना है। वह सदन की बैठकों की कार्यवाहियों का संचालन करता है। वह सदन के कार्यों का क्रम निर्धारित करता है। वह सदन के अंदर सदस्यों की पहचान करता है। सभी भाषण अध्यक्ष को सम्बोधित कर किये जाते हैं। वह सभा की कार्यवाही को नियम-सम्बन्धी आपत्तियाँ (Points of order) पर निणय देना है और उसका निणय अन्तिम होता है। वह प्रश्नों पर सदन के सदस्यों का मत लेता है तथा परिणाम की घोषणा करता है। वह सदन में व्यवस्था तथा अनुशासन रखता है, यदि सदन के अंदर कोई सदस्य प्रक्रिया नियमों को भंग करे, अव्यवस्थित आचरण करे अथवा सदन की प्रतिष्ठा को हानि पहुँचावे तो अध्यक्ष उसे अंततः दखलता है, उस अपने शब्द वापस लेने के लिए आदेश दे सकता है अथवा अनुचित व्यवहार करने से रोक सकता है आदेश न मानने पर वह विभी सदस्य का बोलने की मनाही कर सकता है। अध्यक्ष विभी सदस्य को आदेश न मानने पर अस्थायी रूप से सदन की सदस्यता में निलम्बित

(Suspend) कर सकता है। सदन में अत्यधिक अव्यवस्था पैल जाने पर वह सदन की कार्यवाही को स्थगित कर सकता है। यदि दशक गैलरी में कोई दशक अव्यवस्था पैदा कर तो अध्यक्ष उसे बाहर जाने का आदेश दे सकता है। यदि किसी सदस्य के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही आवश्यक हो तो अध्यक्ष उस मामले का इस विषय से सम्बन्धित समिति के सामने रखेगा जो समिति के निर्णय को सदन के समक्ष भेगा। अन्य प्रश्न पृच्छों तथा विवाद करने की कालसीमा (time limit) निर्धारित करता है। वह विधेयकों को उचित समितियों के समक्ष रखता है। डायट की सत्र न होत रहने पर अध्यक्ष किसी सदस्य का त्याग पत्र स्वीकार करता है। साधारणतया वह किसी प्रश्न पर अपना मत नहीं देता है लेकिन टाई (tie) की स्थिति में वह अपना निर्णायक मत (Casting Vote) देता है। सदन में गणपूर्ति (Quorum) न पूरा होने पर अध्यक्ष उसकी बैठक का स्थगित या निलम्बित कर सकता है। प्रतिनिधि सभा का एक सचिवालय होता है जो स्पीकर के नियन्त्रण में कार्य करता है। सदन के अंदर अध्यक्ष को पूर्ण अधिकार है। वह दशकों के आने-जाने पर रोक टोक लगा सकता है। अव्यवस्था की स्थिति में दशकों को गैलरी से निकाल सकता है। सदन का अपमान होने पर वह अपराधी को क्षमा याचना की आज्ञा दे सकता है या उसे जुर्माना कर सकता है।

दलीय स्थिति—जापानी प्रतिनिधि सभा के स्पीकर की दलीय स्थिति ब्रिटिश लोकसभा के स्पीकर की स्थिति से भिन्न है तथा अमरीकी स्पीकर से मिलती-जुलती है। जापानी स्पीकर की स्थिति दलीय (Partisan) है। वह अध्यक्ष निर्वाचित होने पर अपने दल में सम्बन्ध विच्छेद नहीं करता है। वह अपने दल का सक्रिय सदस्य बना रहता है। सदन के अंदर भी उसका व्यवहार पक्षपात पूर्ण होता है। वह अपने दल का पक्षपात करता है। इसके विपरीत ब्रिटन में स्पीकर पद सम्भालते ही दल से सम्बन्ध विच्छेद कर देता है और सदन के अंदर उसका व्यवहार निदलीय व्यक्ति का हो जाता है। वह निष्पक्ष रूप से सदन की कार्यवाही का संचालन करता है। ब्रिटिश परम्परा के प्रतिबल सयुक्त राज्य अमेरिका में स्पीकर निष्पक्ष नहीं होता है। वह अपने दल के हित की रक्षा करने के लिए पक्षपात भी करता है। जापानी स्पीकर यद्यपि एक दलीय व्यक्ति होता है, उससे यह आशा की जाती है कि वह अपना कार्य निष्पक्षता से करे, फिर भी वह अपने दल के हितों को आगे बढ़ाने में सहायक होता है। थियोडोर मैकने के मतानुसार जापान में स्पीकर निष्पक्ष नहीं रह सकता, क्योंकि वह प्रक्रिया के सम्बन्ध में पक्षपात पूर्ण निर्णय देता है, फलतः विरोधी पक्ष के लिए वह अनाग्रह (Persona nongrata) होता है। यानागा का भी कहना है कि प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष अमरीकी स्पीकर से अधिक मिलता जुलता है, उससे यथामुम्भव निष्पक्ष होने की आशा की जाती है। लेकिन वह अपने दल के हितों को आगे बढ़ाता है तथा सरकार को विधायी दायज में महायत्ना पहुँचाता है।²

1 'The role of the presiding officer of the House of Representatives is very much like that of his counterpart in the United States Congress. As a presiding officer of the highest law making organ the speaker is expected to be as fair and impartial as possible, but he functions to advance the interests of the party and aids the Government's legislative programme'

अन्य अधिकारी

डायट के प्रत्येक सदन का एक सचिवालय होता है। वह सदन के सेक्रेटरी जनरल के अधीन वाय करता है। सेक्रेटरी जनरल का चुनाव सदन द्वारा होता है। सदन का सदस्य इस पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता, अथवा सेक्रेटरी तथा अधीनस्थ अधिकारी सेक्रेटरी जनरल द्वारा नियुक्त तथा पदच्युत किया जाता है। सदन के अध्यक्ष के निर्देशन में सेक्रेटरी जनरल सदन के मामलों का प्रशासन करता है और सरकारी आलेखों पर हस्ताक्षर करता है।

डायट के सदस्यों को उनके कार्यों और खोज आदि में सहायता देने के लिए एक डायट पुस्तकालय (Diet Library) की स्थापना किया गया है। सदस्यों को विधेयकों के प्रारूप जादि में सहायता देने के लिए प्रत्येक सदन के लिए एक विधायी ब्यूरो (Legislative Bureau) भी स्थापित किया गया। प्रत्येक ब्यूरो में एक सचालक, कुछ सेक्रेटरी और अन्य सहायक कर्मचारी होते हैं। सचालक ब्यूरो के मामलों का प्रशासन अध्यक्ष की देख रेख के अधीन करता है।

प्रतिनिधि सभा के कार्य एवं अधिकार

(Powers and Functions of the House of Representatives)

अन्य मसदीय देशों की भाँति जापान में मसदीय सभ्यता (Parliamentary Supremacy) के सिद्धांत को अपनाया गया है। संविधान की धारा ४१ में कहा गया है कि डायट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग (the highest organ of State power) है। विधायी क्षेत्र में इसे एक मात्र एवं पूर्ण अधिकार प्राप्त है। इसे एकमात्र कानून बनानेवाला अंग (Sole law making organ of the State) कहा गया है। विधायी कार्यों के अतिरिक्त इसे कार्यकारी तथा न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। डायट का प्रमुख एवं लोकप्रिय अंग होने के कारण प्रतिनिधि सभा में वस्तुतः ये सभी शक्तियाँ निहित हैं। प्रतिनिधि सभा के निम्नलिखित अधिकार एवं कर्तव्य हैं।

(1) विधायी कार्य (Legislative Functions)—कानून बनाने का अधिकार डायट के दोनों सदनों को समुक्त रूप से प्राप्त है। साधारण विधेयक की शुरुआत किसी भी सदन में हो सकती है और सदन द्वारा पारित होने पर ही कोई विधेयक कानून बन सकता है। ब्रिटिश पद्धति की भाँति इस सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा को उपरी हाथ प्राप्त है। अगर कोई विधेयक प्रतिनिधि-सभा द्वारा स्वीकृत कर दिया जाता है लेकिन पार्षद सभा द्वारा अस्वीकृत या मशोर्षित कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सभा दूसरी बार दो तिहाई के बहुमत से पारित कानून का रूप दे सकती है। ऐसा करने से पहले दोनों सदनों के मतभेद को एक समुक्त समिति द्वारा करने की कोशिश की जाती है। प्रतिनिधि सभा द्वारा विधेयक को अस्वीकृत किये जाने पर उसपर पार्षद सभा में पुनर्निर्णय नहीं हो सकता है। अगर पार्षद सभा निम्न सदन द्वारा पारित विधेयक पर ६० दिनों के अन्दर अंतिम निर्णय नहीं लेता है तो प्रतिनिधि सभा उस विधेयक को द्वितीय सदन द्वारा अस्वीकृत मान सकती है। उस प्रकार साधारण विधेयक के सम्बन्ध में पार्षद सभा २ महीने की देर लगा सकती है जब कि ब्रिटिश

लाइ सभा एक वष की। भारत में साधारण विधेयक दोनों सदन की सहमति से पास हो सकता है।

(ii) वित्तीय कार्य (Financial Functions)—प्रतिनिधि सभा राष्ट्रीय वित्त को नियंत्रण करती है। इस सम्बन्ध में पापद सभा को भी कुछ अधिकार प्राप्त हैं, लेकिन अंतिम शक्ति निम्न सदन के हाथ में ही है। प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति के बाद ही नया वर लागू किया जा सकता है या वर प्रणाली में किसी प्रकार का संशोधन किया जा सकता है। यहाँ तक कि सम्राट की सम्पत्ति राज्य के अधीन है और प्रतिनिधि सभा सम्राट के परिवार के लिए वजट स्वीकृत करती है। राष्ट्रीय वजट पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जा सकता है। इस सदन के द्वारा स्वीकृत किये जाने पर इस पर द्वितीय सदन विचार करता है। दोनों सदनों में मतभेद की स्थिति में एक संयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। समझौता नहीं होने पर प्रतिनिधि सभा का निर्णय अंतिम होता है। इसके अतिरिक्त यदि पापद सभा ३० दिनों के अंदर प्रतिनिधि सभा द्वारा स्वीकृत वजट पर निर्णय नहीं लेती है तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय अंतिम समझा जायगा। इस प्रकार द्वितीय सदन वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध में एक महीने की देर लगा सकता है। ब्रिटिश लाइ सभा और भारतीय राज्य सभा वित्त विधेयक के सम्बन्ध में १४ दिनों की देर लगा सकते हैं। इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र में निम्नसदन को अंतिम अधिकार दिया गया है।

मौजूदा संविधान के अंतर्गत प्रतिनिधि सभा का राष्ट्रीय वित्त पर अधिक नियंत्रण नहीं था। बर्से मंदों के खर्च इसके नियंत्रण से बाहर थे, जैसे, राजकीय परिवार, प्रशासन के विभिन्न अंगों सेना और नौमना, सैनिक तथा अ-सैनिक अधिकारियों के वेतन और सधियों को कार्यालय बनाने के हेतु व्यय। यहाँ तक कि डायट द्वारा वजट पारित न होने की स्थिति में सरकार पिछले वर्ष के वजट से काम चला सकती थी। वर्तमान संविधान के अंतर्गत इन दोषों को दूर कर डायट को वित्तीय क्षेत्र में पूर्ण शक्तिशाली बना दिया गया है।

(iii) कार्यकारी शक्तियाँ (Executive Powers)—भारत तथा इंग्लैंड की भाँति जापान में निम्न सदन को वायपालिका का नियंत्रित करने की शक्तियाँ सौंपी गयी हैं। मंत्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। संविधान की धारा ६६ के अनुसार प्रतिनिधि सभा द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित करने पर सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र दे देना पड़ता है वगैरह कि सदन १० दिनों के अंदर भंग न कर दिया जाय। मंत्रिमण्डल सदन के प्रति दो रूप में उत्तरदायी है। पहला, प्रत्येक मंत्री व्यक्तिगत रूप से अपने विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है और सभी मंत्रीगण सामूहिक रूप से सम्पूर्ण प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं।

संविधान की धारा के अनुसार मंत्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा के समक्ष राष्ट्रीय मामलों, वैदेशिक सम्बन्धों और राष्ट्रीय वित्त के सम्बन्ध में प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करेगा। वह व्यय और राजस्व का पूरा व्योम सदन के समक्ष रखेगा।

प्रतिनिधि सभा का वायपालिका के कार्यों के सम्बन्ध में जाच-पड़ताल करने का अधिकार प्राप्त है। इस हेतु वह जाच-पड़ताल समिति का निर्माण कर सकती है। विधायिका द्वारा जांच कराने के दो मुख प्रयोजन होते हैं—पहला, वायपालिका अथवा प्रशासन के कार्यों में कमियाँ

का पता लगाना और दूगरा, महत्त्वपूर्ण विषयो पर कानून बनाने से पूर्व उनके विषय में स्थिति का पूरा पता लगाना और सभी प्रकार की आवश्यक सूचना प्राप्त करना। अमेरिका और ब्रिटन में व्यवस्थापिका को इस प्रकार की जांच समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार है। जापान में इस प्रकार की शक्ति का प्रयोग डायट ने दूसरे विश्व युद्ध के बाद प्रथम बार १९४७ में किया था जब कि डायट ने सरकारी सम्पत्ति के अवैध रूप से हस्तगत किये जाने सम्बन्धी समिति (Committee on Illegal Disposal of Government Property) नियुक्त की थी। इस समिति ने जापान के आत्मसमर्पण के बाद सरकार की करोड़ों की सम्पत्ति अवैध रूप से लुप्त हो जाने की कार्यवाही में छान-बीन की थी। उसके बाद इस प्रकार की समितियों ने सरकार में भ्रष्टाचार और सरकारी अभिकरणों के कार्यों की छानबीन की है।

व्यवस्थापिका द्वारा वायपालिका को नियंत्रित करने का एक अन्य तरीका प्रश्न पूछना है। अन्धे राज्यों की विधायिकाओं की तरह जापान में डायट के सदस्यों को मंत्रियों से पूछने और उनके द्वारा चाही सूचना प्राप्त करने का महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। किसी मंत्री से प्रश्न पूछने के पूर्व सदस्य को अध्यक्ष की स्वीकृति लेनी पड़ती है। यदि अध्यक्ष किसी प्रश्न को पूछने की स्वीकृति न दे और सदस्य उसके प्रति विरोध प्रकट करे तो अध्यक्ष उस प्रश्न को सदन के मत के लिए रखता है। अध्यक्ष की स्वीकृति मिल जाने के बाद प्रश्न को मंत्रिमण्डल के पास भेज दिया जाता है जिसका उत्तर उससे ७ दिन के भीतर देना पड़ता है। जब कोई प्रश्न अविलम्ब पूछे जानेवाले हो तो उसे सदन की स्वीकृति से जवानी ही पूछा जा सकता है।

अतः में, डायट मंत्रिमण्डल द्वारा की जानेवाली सधियों को स्वीकृत करती है। उसकी स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् ही सधिया मांग होगी। वह सधियों पर पहले और बाद में भी अपना अनुमोदन दे सकती है।

मीजी सविधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल के वायपालिका के प्रति उत्तरदायित्व को स्पष्ट नहीं किया गया था। वस्तुतः मंत्रिमण्डल सभा के प्रति उत्तरदायी था। डायट अविश्वास प्रस्ताव द्वारा उसे पदच्युत नहीं कर सकती थी। वक्त मान सविधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल पूर्णतया डायट के प्रति उत्तरदायी है और वह प्रतिनिधि सभा के विश्वास पर्वत ही पदासीन रह सकती है।

(iv) न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—डायट के दोनों सदन सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग की सुनवाई के लिए महाभियोग न्यायालय (Court of Impeachment) का कार्य करते हैं। महाभियोग की कार्यवाही और दण्ड देने के सम्बन्ध में डायट के कानून द्वारा व्यवस्था की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कसब्य से विमुख होने, भ्रष्टाचार तथा असम्मानपूर्ण व्यवहार के लिए महाभियोग चलाया जा सकता है। महाभियोग न्यायालय के लिए दोनों सदन अपने सदस्यों में से न्यायाधीश चुनते हैं। इन प्रकार से चुने गये न्यायाधीश अपने में से एक को प्रधान न्यायाधीश चुनते हैं। वक्तमान काल में इन न्यायाधीशों की संख्या १४ है। न्यायाधीशों के विरुद्ध उच्च पद से हटाये जाने की कार्यवाही दण्ड समिति (Indictment Committee) द्वारा आरम्भ की जाती है। इस समिति के सदस्यों को भी दोनों सदन अपने बीच में से ही चुनते हैं। समिति के सदस्य अपने में से ही एक सभापति चुनते हैं। महाभियोग न्यायालय का न्यायाधीश

दण्ड समिति का मदस्य नहीं हो सकता है। भारत तथा अमेरिका में भी व्यवस्थापिका या याधीशा को महाभियोग द्वारा पदच्युत कर सकती है।

(v) निर्वाचन सम्बन्धी कार्य (Electoral Functions)—प्रतिनिधि सभा अनेक निर्वाचन-सम्बन्धी कार्य करती है। वह पापद सभा के साथ मिल जुलकर प्रधानमंत्री का चुनाव करती है। प्रतिनिधि सभा दोनों सदनों के निर्वाचन सम्बन्धी नियमों, मतदाताओं तथा सदस्यों की योग्यताओं में संशोधन ला सकती है। केवल उसे यह ध्यान रखना पड़ेगा कि जाति, धर्म, किंग, सामाजिक स्तर, वंशपरम्परा, शिक्षा, सम्पत्ति जयवा आय के आधार पर कोई भेद भाव नहीं किया जायगा। प्रत्येक सदन अपने सदस्यों की योग्यताओं के सम्बन्ध में उत्पन्न विवाद का फैसला अंतिम रूप से करता है। किसी सदस्य को अयोग्य ठहराने के लिए गदन को दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पास करना पड़ता है। प्रत्येक सदन अपने प्रथम अतिवेशन में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, स्थायी समितियों के अध्यक्षों और सेक्रेटरी जनरल का निर्वाचन करता है।

(vi) संवैधानिक कार्य (Constituent Functions)—मीजी संविधान के अंतगत डायट को संविधान में संशोधन लाने के हेतु कदम उठाने का अधिकार नहीं था। केवल सम्राट साम्राज्यीय आदेश द्वारा संविधान में संशोधन लाने के लिए प्रस्ताव लाया जा सकता था। वर्तमान संविधान के अंतगत संशोधन प्रस्ताव डायट द्वारा लाये जाते हैं। ऐसे प्रस्ताव किमी भी सदन में शुरू किये जा सकते हैं। दोनों सदनों के कम से-कम दो तिहाई बहुमत द्वारा एसा प्रस्ताव पास किया जाना चाहिए। डायट द्वारा पास किये जाने के बाद संशोधन प्रस्ताव को जनमत-संग्रह (Referendum) के लिए रखा जाता है। जनमत-संग्रह में बहुमत का समर्थन प्राप्त होने पर उसे पास समझा जाता है। इसके बाद उसे सम्राट द्वारा संविधान के अंग के रूप में घोषित कर दिया जाता है।

निष्कर्ष—प्रतिनिधि सभा विधि निर्माण के क्षेत्र में सर्वोपरि है। वित्त पर इसका पूर्ण नियंत्रण है। कार्यपालिका इसके विश्वास पर ही पदभार रह सकती है। यह सम्पूर्ण राष्ट्रीय प्रशासन यंत्र को नियंत्रित करती है। बरोडो जनता के प्रतिनिधि के रूप में यह उनका प्रवक्ता तथा उनके हितों का संरक्षक है। इसी वारे में यह उक्ति पूर्णतया मलय है—“अगर डायट राज्य का सर्वोच्च अंग है तो प्रतिनिधि सभा डायट का सर्वोच्च अंग है। व्यवहारत यही डायट है।”¹

३. पार्षद सभा (*Sanjūin*)

(The House of Councillors)

रचना—पापद सभा जापानी डायट का द्वितीय सदन है। मीजी के अंतगत इसका नाम पीयर सभा (House of Peers) था। पीयर सभा का गठन मित्रिम था। उमम जानुवर्षिक, मनोनीत तथा नियुक्त सदस्य रहते थे। पापद सभा के सभी गन्म्य निर्वाचन

1 “If the Diet is the supreme organ of the State, the House of Representatives is the supreme organ of the Diet. In fact, for all practical purposes, it is the Diet.”

होते हैं। उनके निर्वाचन में वे सभी मतदाता भाग लेते हैं जा प्रतिनिधि सभा के सदस्य बन चुकते हैं। केवल दोनो मदन के निर्वाचन क्षेत्र में भिन्नता पायी जाती है। थोड़े में, पापद सभा का निर्वाचन सावधानी वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से होता है। पापद सभा की सदस्य-संख्या २५० है। इनमें से १०० सदस्य राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों (National Constituency) से और शेष सदस्य क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्र (Prefectural Constituencies) से चुने जाते हैं। विश्व युद्ध के पूर्व पीयर सभा को सदस्य संख्या ४०७ थी। जापानी द्वितीय सदन की तुलना में कुछ अन्य देशों के द्वितीय सदनो की सदस्य-संख्या इस प्रकार है—इंग्लैंड ६००, सोवियत संघ ६३६, भारत २५०, संयुक्त राज्य अमेरिका १०२, आस्ट्रेलिया ६०, स्विटजरलैंड ४४, दक्षिणी अफ्रिका ४०, आयरलैंड ६०। तुलनात्मक दृष्टिकोण में जापानी द्वितीय सदन की सदस्य-संख्या में बहुत अधिक है और न बहुत कम।

अत्राधि—भारत तथा अमेरिका के द्वितीय सदनो की भांति जापान का द्वितीय सदन एक स्थायी सदन है। इनके आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष पर हट जाते हैं और उनके स्थान पर नये सदस्य निर्वाचित होते हैं। इस प्रकार एक सदस्य का कार्यकाल ६ वर्ष होता है। पापद सभा सभी भग नहीं होती। केवल जब प्रतिनिधि सभा भंग कर दी जाती है तब उस समय पापद सभा भी वद कर दी जाती है। किंतु आवश्यकता पडने पर मंत्रिमण्डल पापद सभा का विशेष अधिवेशन आमंत्रित कर सकता है। इन अधिवेशन में जो कुछ कार्यवाही की जायगी उसे स्थायित्व प्रदान करने के लिए नव निर्वाचित प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति आवश्यक है।

सदस्यता के लिए योग्यताएं (Qualifications for membership)—पापद सभा की सदस्यता के लिए ३० वर्ष की आयु निश्चित की गयी है। इनकी सदस्यता के लिए वे सभी योग्यताएं आवश्यक हैं जो निम्नसदन की सदस्यता के लिए चाहिए। सदस्यो की योग्यता के सम्बन्ध में उठे विवादो के निपटारा करने का अंतिम अधिकार सदन को ही है। ये सदस्यता के लिए योग्यताएं टायट द्वारा निर्धारित की जाती हैं। लेकिन ध्यान रखा जाता है कि जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्तर, परिवार, शिक्षा, सम्पत्ति या आय के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायगा।

गण पूर्ति (Quorum)—पापद सभा की बैठको के लिए इनके एक-तिहाई सदस्य की उपस्थिति आवश्यक है।

पदाधिकारी—निम्नसदन की भांति पापद सभा का भी एक अध्यक्ष होता है। वह सदन के अधिवेशन के शुरू में ही गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित होता है। उसका कार्यकाल उसकी सदन की सदस्यता के अनुसार निर्धारित होता है। निम्न सदन के अध्यक्ष की भांति उसका कार्य भी सदन की बैठको का सभापतित्व करना, सदन के अंदर सुव्यवस्था कायम रखना। उसने पार्षत्रम को निर्धारित करना तथा उसकी कार्यवाहियो का निगरान करना। निम्न उठे कार्य योग्य और और सम्मान प्राप्त नहीं है जो प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को प्राप्त है। वह एक स्थायी व्यक्ति होता है जिसका व्यवहार पूर्णतया निष्पक्ष नहीं होता है। इन सदन के अनेक अधिकारी हैं—उपाध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, स्थायी समितियों के अध्यक्ष तथा सेक्रेटरी जनरल।

कार्य एवं अधिकार (Powers and Functions)—पापद सभा प्रतिनिधि सभा का सहयोगी सदन है। यह उठो कार्य निपानी, तिरीर, कायबारी, चर्चा तथा अन्य कार्य

में हाथ बँटाती है। लेकिन इन क्षेत्रों में उन्ने छोटे महयोगी के रूप में कार्य करना पड़ता है, क्योंकि अंतिम अधिकार प्रतिनिधि सभा को प्राप्त है। इसके कार्यों का उल्लेख मक्षेप में इस प्रकार किया जा सकता है—

(i) विधायी कार्य (Legislative Functions)—विधायी क्षेत्र में पापद सभा को वे अधिकार प्राप्त हैं जो प्रतिनिधि सभा को। लेकिन निम्न मदन की तुलना में उसकी स्थिति बहुत कमजोर है। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किया जा सकते हैं और उसका दोना सदनो द्वारा पास किया जाना आवश्यक है। अगर दोनो सदनो में किसी विधेयक पर मतभेद हो जाय तो उसे एक संयुक्त समिति द्वारा सुलवाने का प्रयास किया जाता है। संयुक्त समिति के असफल होने पर प्रतिनिधि सभा दो तिहाई बहुमत से दो बार पास कर विधेयक को कानून का रूप दे सकती है। इसके अतिरिक्त अगर पापद सभा निम्न सदन द्वारा पारित किसी विधेयक पर ६० दिनों के अन्तर अंतिम निणय नहीं लेती है तो प्रतिनिधि सभा का निणय अंतिम माना जायगा। इस प्रकार ब्रिटिश लाइ सभा की जापानी पापद सभा को साधारण विधेयक के मामले में केवल दो महीने की देर लगाने का अधिकार है।

(ii) कार्यकारी अधिकार (Executive Functions)—ब्रिटिश तथा भारतीय द्वितीय सदनो की भाँति जापानी पापद सभा भी वायपालिका को नियंत्रित नहीं करती है, केवल प्रभावित करती है। मंत्रिमंडल को केवल प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है। पापद सभा अविश्वास प्रस्ताव द्वारा सरकार को लौटा नहीं सकती है। लेकिन वह कई तरीकों से सरकार को प्रभावित कर सकती है। पहला, सदन या उसके सदस्य सरकार से किसी विषय के बारे में सूचना माग सकते हैं। दूसरा, सरकार की नीतियों तथा कार्यों की आलोचना कर सभा उसे प्रभावित करती है। तिसरा, सदन के सदस्यों का मंत्रियों से प्रश्न पूछने का अधिकार है, जिनका उन्हें उत्तर देना अनिवार्य है। चौथा, प्रस्ताव पास कर सरकार से किसी खास नीति के अनुकरण की माग की जा सकती है।

(iii) वित्तीय कार्य (Financial Functions)—वित्त विधेयक की शुरुआत प्रतिनिधि सभा में होती है, पापद सभा में नहीं। प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित होने पर वजट पापद सभा में भेजा जाता है। दोनो सदनो में मतभेद होने पर संयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। समझौता न होने पर या पापद सभा द्वारा प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित होने के ३० दिनों के अन्दर अगर कोई वायवाही नहीं की जाती है तो निम्न सदन के निणय को अंतिम माना जायगा। इस प्रकार वित्त विधेयक के सम्बंध में पापद सभा एक कमजोर सदन है क्योंकि उसे केवल ५० दिनों की देर लगाने की शक्ति है। भारतीय तथा ब्रिटिश द्वितीय सदनो को भी केवल चोदह दिनों की देर लगाने की शक्ति है, जब कि अमरीकी सीनेट को विधेयक अधिकार (veto) की शक्ति प्राप्त है।

(iv) न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—भारतीय तथा अमरीकी द्वितीय सदनो की भाँति जापानी पापद सभा को न्यायिक अधिकार प्राप्त है। अंतर यह है कि भारतीय राज्यसभा और जापानी पापद सभा को निम्न सदन के साथ समान तथा मिला-जुला न्यायिक अधिकार है, जबकि अमरीकी सीनेट अकेले ही इस अधिकार का भागीदार है। जापानी संसद के दोनो सदन संयुक्त रूप से महाभियोग न्यायालय का निर्माण करते हैं जिसमें दोना

सदनो के सदस्यों की सख्या बराबर होती है। यह अभियोग न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के विरुद्ध उसे पदच्युत करने के मुकदमे की सुनवाई करता है। दोनों सदनों की एक दण्ड समिति (Indictment Committee) द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध आरोप लगाये जाते हैं जिनके आधार पर महाभियोग की सुनवाई होती है।

(v) **संवैधानिक कार्य (Constituent Functions)**—वर्तमान जापानी संविधान के अंतर्गत डायट के दोनों सदनों को संवैधानिक सशोधन के सम्बन्ध में संयुक्त तथा समान अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक सदन के दो तिहाई बहुमत द्वारा सशोधन का प्रस्ताव पास होना चाहिए। डायट द्वारा स्वीकृत सशोधन प्रस्ताव को जनमत मण्डल के लिए रखा जाता है जो बहुमत द्वारा स्वीकृत होने पर पास घोषित किया जाता है।

(vi) **निर्वाचन सम्बन्धी कार्य (Electoral Functions)**—पापद सभा निम्न सदन के साथ मिलकर प्रधानमंत्री का निर्वाचन करती है। डायट के सदस्यों तथा मतदाताओं से सम्बन्धित चुनाव सम्बन्धी नियमों में दोनों सदन मिलकर सशोधन ला सकते हैं या नये नियमों का निर्माण कर सकते हैं। केवल उन्हें यही ध्यान में रखना है कि जाति, वंश, लिंग, सामाजिक स्तर, शिक्षा, परिवार सम्पत्ति या आय के आधार पर किसी प्रकार भेदभाव नहीं किया जायगा। पापद सभा अपने सदस्यों की योग्यता के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय लेती है। किसी सदस्य को अयोग्य ठहराने के लिए उसे कम से-कम दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पास करना पड़ता है। यह सदन के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, स्थायी समितियों के अध्यक्ष और सेक्रेटरी जनरल का चुनाव करती है।

पार्षद सभा की स्थिति—ब्रिटिश तथा भारतीय द्वितीय सदनों की भांति जापानी पार्षद-सभा भी केवल द्वितीय सदन (Second Chamber) ही नहीं है, बल्कि द्वितीय स्तर का सदन (Secondary Chamber) है। यह प्रतिनिधि सभा की तुलना में एक कमजोर सदन है। चूंकि जापान में ससदीय शासन प्रणाली की स्थापना की गयी है इसलिए स्वभावतः द्वितीय सदन को कम शक्तिशाली एवं प्रभावकारी बनाया गया है।

विधायी क्षेत्र में पार्षद सभा को निषेधाधिकार (Veto) प्राप्त नहीं है। वह प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित विधेयक के मार्ग में केवल देरी लगाकर बाधा उपस्थित कर सकती है। साधारण विधेयक के मार्ग में ६० दिनों और वित्त विधेयक के मार्ग में यह ३० दिनों की देरी लगा सकती है। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किया जा सकता है, जब कि धन विधेयक केवल निम्न सदन में, अगर दोनों सदनों में मतभेद हो जाय तो एवं संयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। इसमें सफलता न मिलने पर निम्न सदन दो तिहाई बहुमत द्वारा दुबारा पारित कर उस विधेयक को कानून का रूप दे सकता है। अगर द्वितीय सदन प्रथम सदन द्वारा पारित विधेयक पर कोई निणय नहीं लेता है तो साधारण विधेयक ६० दिनों के बाद और धन विधेयक ३० दिनों के बाद उसी रूप में पारित समझा जायगा। इस प्रकार विधायी तथा वित्तीय क्षेत्रों में द्वितीय सदन की स्थिति कमजोर है तथा प्रथम सदन को अंतिम अधिकार प्राप्त है।

संविधान पापद सभा को वायपालिका को नियंत्रित करने का कोई अधिकार नहीं देता है। मन्त्रिमंडल केवल निम्नसदन के प्रति उत्तरदायी है। फिर भी दूसरे सदन मूचना मागकर, प्रश्न पूछकर या आलोचना कर सरकार को प्रभावित कर सकता है। इस क्षेत्र में भी द्वितीय सदन एक कमजोर सदन है।

निस्संदेह जापानी पापद सभा प्रथम सदन की तुलना में एक शक्तिहीन सदन है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि वह कनाडा की सीनेट या फ्रांस के चतुर्थ जातंत्र की गणतन्त्रीय परिषद् के समान कमजोर है। दूसरी ओर यह अमरीकी सीनेट की भाँति एक शक्तिशाली सदन भी नहीं है। अखबार एवं स्थिति के दृष्टिकोण से जापानी द्वितीय सदन की तुलना भारत की राज्यसभा और इंग्लैंड की लार्डसभा से की जा सकती है। यह सदन सरकार और जनमत को उच्च कोटि के वाद-विवादों से प्रभावित करती है। इस सदन में शांतिपूर्ण वातावरण में स्वतंत्र रूप से वाद-विवाद होता है। चूँकि इस सदन से सरकार के अस्तित्व को कोई खतरा नहीं रहता है। इसलिए इसमें वाद-विवाद दलबन्दी से कम प्रभावित होता है। यानगा के मतानुसार राजनीतिक दबाव के अभाव में पापद सभा नीतियों के सम्बन्ध में बृहत् उच्च, निष्पक्ष, सतकतापूर्ण, स्थिर तथा दूरदर्शी दृष्टिकोण अपना सकती है।¹ पापद सभा का व्यावहारिक महत्त्व इस तथ्य में है कि यह प्रतिनिधि सभा की स्वेच्छाचारिता पर अकुश लगाती है। अगर लोकप्रिय सदन पर नियंत्रण नहीं रखा जाय तो वह निरकुश और अनुत्तरदायी हो जायगी। इसके अतिरिक्त द्वितीय सदन प्रथम सभा के कानून निर्माण में जल्दीबाजी तथा उतावलेपन को रोककर उनपर सुधारात्मक प्रभाव डालता है। निष्कपट जापानी पार्षद सभा विगत वर्षों में एक उपयोगी द्वितीय सदन सिद्ध हुई है।

४. समिति-व्यवस्था

(Committee System)

अपने देशों की ससदों की भाँति जापानी डायट में भी समितियों का महत्त्वपूर्ण स्थान है। विधेयकों की सख्या में वृद्धि तथा समय की कमी के कारण डायट विधेयकों पर स्वयं सन्निस्तार विचार नहीं कर सकती है। अतः उसे समितियों पर निर्भर करना पड़ता है। मीजी संविधान के अंतर्गत प्रत्येक सदन की पाच तदर्थ समिति (Ad Hoc Committees) थी, जो "शरारत पूर्ण, अकुशल तथा उपसक्त" ("Notoriously inefficient and potent") थी, जिनके चलते सदन को खर्च हो अधिकांश कार्यों को करना पड़ता था। वर्तमान संविधान के अंतर्गत चार प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं—(i) स्थायी समितियाँ (ii) विशिष्ट समितियाँ, (iii) विधायी समिति (iv) संयुक्त समिति।

(i) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—डायट के प्रत्येक सदन में १५ स्थायी समितियाँ हैं। ये वृत्ति जोर व्यापार जाँच (Audit), वजट, निर्माण,

1 "Not harassed by the threat of dissolution or subject to the kind of political pressure which the lower House has to contend with the House of Councillors can take a broader, loftier, more detached, cautious, unharmed, long term view in its policy deliberations" - C Yanaga op cit., P 175

मंत्रिमण्डल, अनुशासन, शिक्षा, वित्त, वैदेशिक सम्बन्ध, सदन की व्यवस्था, यात्रापालिका, स्थानीय प्रशासन डाक विभाग, सामाजिक श्रम, और परिवहन से सम्बन्धित है। प्रत्येक समिति में २० से ३० सदस्य होते हैं। केवल वजेट समिति में ५० के आसपास सदस्य होते हैं। सदस्यों की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा दलीय अनुपात में होती है। प्रत्येक समिति एक अध्यक्ष तथा एक निर्देशक की नियुक्ति करती है। विभिन्न समितियों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का पसला सदन का अध्यक्ष करता है। स्थायी समितियाँ विधायी प्रस्तावों तथा डायट की अन्य कार्यावहियों पर विचार-विमर्श करती है। वे विधायी प्रस्तावों की जाँच पड़ताल करती है, उनपर विभिन्न विचारों की सुनावणें करती हैं तथा उनका प्रारूप तैयार करती है। सदन भी किसी विधेयक पर सम्बन्धित समिति की राय लेकर ही उसपर आगे बढ़ता है। अमरीकी समितियों की भाँति जापान में समितियाँ किसी विधेयक के माँग को अवरोध कर सकती हैं। समितियों की गिकारिश के अनुसार ही सदन किसी विधेयक पर विचार करता है।

(ii) विशिष्ट समितियाँ (Special Committees)—विशिष्ट समितियों का निर्माण किसी खास जाँच पड़ताल के उद्देश्य से किया जाता है। सदन विशेष प्रस्ताव द्वारा इनका निर्माण करता है। इन्हें विशेष शक्तियाँ तथा उत्तरदायित्व सौंप जाते हैं। ये साधारण बहुमत से निर्णय लेती हैं। समिति के सदस्य एक अध्यक्ष का चुनाव करते हैं, जिन्हें निर्णायक मत प्राप्त होता है। समिति लोगों से गवाहियाँ ले सकती है तथा सरकारी कार्यालयों का परीक्षण कर सकती है। यह अपनी रिपोर्ट सदन में रखती है।

(iii) विधायी समिति (Legislative Committee)—डायट के दोनों सदनों की एक मिली-जुली विधायी समिति होती है। यह दोनों सदनों के बीच सम्बन्ध, कानून-निर्माण के नये तरीकों, कानून निर्माण की पणाली को सरल बनाना तथा अन्य सम्बन्धित मामलों पर विचार करती है। इसमें १८ सदस्य होते हैं, जिनमें से १० निम्न सदन तथा ८ उपरी सदन से चुने जाते हैं। इसकी अध्यक्षता दोनों सदनों के सदस्य बारी-बारी से करते हैं। समिति दो तिहाई सदस्यों के बहुमत से निर्णय लेती है।

(iv) संयुक्त समिति (Joint Committee)—संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति जापान में डायट के दोनों सदनों के बीच मतभेद को दूर करने के लिए संयुक्त समिति का निर्माण किया जाता है। भारत में संसद् के दोनों सदनों के बीच उत्पन्न मतभेद को दूर करने के लिए समिति की सहायता नहीं ली जाती है, बल्कि दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जाती है। जापान में संयुक्त समिति की सदस्य संख्या २० हानों है। दोनों सदनों से बराबर सदस्य लिए जाते हैं। गणपूर्ति के लिए प्रत्येक सदन से दो तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। समिति की अध्यक्षता दोनों सदनों के सदस्य बारी-बारी से करते हैं। पूर्ण सहमत हो जाने पर समिति अपनी रिपोर्ट सदन में पेश करते हैं। रिपोर्ट समिति के दो तिहाई बहुमत से स्वीकृत होनी चाहिए।

मूल्यांकन—अमरीकी समिति व्यवस्था की भाँति जापानी समिति व्यवस्था के विरुद्ध अनेक आलोचनाएँ की जाती हैं। पहला, जापान में समितियों की बहुतायत है, निम्न नतीजा यह होता है कि राष्ट्रीय राजनीति और नीतियों का एक बहुत दृष्टिकोण से देखना सम्भव हो जाता है। इसमें स्पष्ट एवं एकरूप राष्ट्रीय नीतियों के विकास में बाधा पहुँचती है।

दूसरा, स्थायी समितियाँ अलग अलग विभागों तथा मंत्रालयों से सम्बन्धित रहती हैं। वे अपने अपने विभागों के हितों की रक्षा करना अपना कर्तव्य समझने लगती हैं। वे अपने विभागों का वकील बन जाती हैं और अन्त में उनकी शाखा के रूप में काम करने लगती हैं।¹ तीसरा, कभी-कभी समितियाँ विधेयकों को डायट में आने में से रोक देती हैं।

इन श्रुतियों के बावजूद जापान में समितियों ने महत्वपूर्ण स्थान ले लिया। उन्हें "लघु विधानमंडल" (little legislature) या सदन के आँख, कान, हाथ तथा मस्तिष्क" की मजा देना गलत न होगा।

५. विधायी प्रक्रिया

(Legislative Procedure)

विधेयकों के प्रकार—जापान में दो प्रकार के विधेयक पाये जाते हैं—सरकारी विधेयक (Government Bills) और प्राइवेट सदस्य विधेयक (Private Member's Bill)। सरकारी विधेयक सरकार की ओर से किसी मंत्री के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है, जब कि प्राइवेट सदस्य विधेयक डायट के किसी ऐसे सदस्य द्वारा जो मंत्री न हो।

सरकारी विधेयक की शुरुआत सम्बन्धित विभाग द्वारा होती है। विभाग विधेयक का प्रारूप तैयार कर उसे मंत्री के पास भेज देता है। मंत्री की स्वीकृति मिलने पर विधेयक विधि निर्माण ब्यूरो (Bureau of Legislation) में चला जाता है। ब्यूरो कानूनी सवधानिक और प्रशासनिक दृष्टिकोण से विधेयक की छान-बीन करता है और उसकी त्रुटियों को दूर करता है। तत्पश्चात् विधेयक को मन्त्रिमंडल के समक्ष रखा जाता है। मन्त्रिमंडल की स्वीकृति मिल जाने पर विधेयक को डायट में भेज दिया जाता है।

प्राइवेट सदस्य विधेयक भी एक सावजनिक विधेयक होता है जो डायट के गैर-सरकारी सदस्यों द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। ऐसा विधेयक प्रायः कई सदस्यों द्वारा मिल जुल कर प्रस्तावित किया जाता है। प्राइवेट सदस्य विधेयक का उद्देश्य प्रायः सदस्य द्वारा अपना प्रचार करना है या निर्वाचन के समय मतदाताओं को प्रभावित करना है। इसका विगत वर्षों में एक दुष्परिणाम यह हुआ है कि डायट के कार्यों में अत्यधिक वृद्धि हो गयी है तथा अनावश्यक विधेयकों की संख्या बढ़ गयी है।

विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया—विधेयक को पारित करने के लिए डायट के दोनों सदनों में उसे निम्नलिखित चरणों से गुजरना पड़ता है—

1 These 'committees tend to develop close ties with the ministry whose field of interest is related to it for example the agricultural committee and the Ministry of Agriculture and forestry and that such ties encourage committees to become special pleaders for the ministries and their client etc'

—G M—Kahin (ed), Major of Governments of Asia Pp 173 74

"The Committees have become little more than branches and outposts of the administrative departments or agencies of business and special interest in the Diet" —C yanaga, op cit, P 184

(i) **पुर स्यापना (Introduction)**—मंत्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत होने के बाद विधेयक डायट के किसी सदन के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाता है। धन-विधेयक केवल निम्न सदन में पेश किया जाता है। अध्यक्ष विधेयक को सदस्यों में वितरित करता है तथा उसे सम्बन्धित समिति के पास भेज दिया जाता है। जल्दीवाजी होने पर विधेयक को समिति के पास नहीं भेजा जाता है, बल्कि सीधे उसे सदन के समक्ष रख दिया जाता है।

(ii) **समिति स्तर (Committee Stage)**—प्रायः विधेयक को स्थायी समिति या विशिष्ट समिति के सामने विचाराय रखा जाता है। समिति उसपर सावधानी पूर्वक विचार करती है, उसके हर पहलू की जाँच करती है और आवश्यकता पड़ने पर मंत्रियों या अन्य सदस्यों को सूचना प्राप्त करने के लिए आमंत्रित करती है। वह विधि-निर्माण ब्यूरो (Bureau of Legislation) तथा राष्ट्रीय डायट पुस्तकालय के अनुसन्धान ब्यूरो (Research Bureau of the National Diet Library) विधेयक की जाँच-पड़ताल, समीक्षा तथा मूल्यांकन में काफी सहायता मिलती है। कभी-कभी किसी विधेयक की जाँच दो या अधिक समितियाँ भी करती हैं।

(iii) **सदन में विचार (Consideration in The House)**—समिति का अध्यक्ष अपने सदन में समिति की रिपोर्ट को प्रस्तुत करता है। सदन उसपर विचार करता है। इस स्तर पर सदस्य विधेयक में संशोधन लाने के लिए प्रस्ताव पेश करते हैं। संशोधन-प्रस्ताव को निम्न सदन में २० सदस्यों तथा ऊपरी सदन में १० सदस्यों का समर्थन प्राप्त होना चाहिए। धन विधेयक या बजट के सम्बन्ध में संशोधन प्रस्ताव को निम्न सदन में ५० तथा उच्च सदन में २० सदस्यों का समर्थन मिलना चाहिए। विधेयक के हर धारा पर विचार तथा मतदान होता है। इसके बाद सम्पूर्ण विधेयक पर मतदान होता है। तदुपरान्त उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है।

(iv) **दूसरे सदन में विचार (Consideration in another House)**—दूसरे सदन में भी विधेयक को उन्हीं चरणों से गुजरना पड़ता है। अगर दोनों सदनो में मतभेद हो जाता है तो डायट समझौता कराने के लिए एक संयुक्त समिति का निर्माण करती है। अगर समिति असफल रहती है तो प्रतिनिधि सभा द्वारा दाविहाई बहुमत द्वारा विधेयक को पास कर सकती है। विधेयक के इसी रूप को अन्तिम माना जाता है।

(v) **सम्राट की स्वीकृति (Approval of the Emperor)**—दोनों सदनो द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद विधेयक को स्पीकर मंत्रिमण्डल के माध्यम से सम्राट के पास भेज देते हैं। मन्त्रिमण्डल उसकी उद्घोषणा पर विचार करता है और मंत्रियों के हस्ताक्षर के साथ सम्राट के समक्ष प्रस्तुत करता है। सरकारी गजट में प्रकाशित कर दिया जाता है और साथ ही उसकी उद्घोषणा भी। स्पीकर द्वारा रिपोर्ट देन के ३० दिनों के अन्दर कानून का सरकारी गजट में प्रकाशन होना अनिवार्य है।

६ निष्कर्ष

वर्तमान जापानी संविधान डायट को राज्य का सर्वोच्च अंग घोषित करता है। यह इंग्लैंड की भाँति ममदीय सर्वोच्चता की स्थापना करता है। पूर्वगामी संविधान में डायट की शक्तियाँ कई प्रकार से सीमित थीं। नीति का निर्धारण डायट में न होकर उच्च

समुक्त सैन्य अभिवरणों, प्रीवी कौंसिल और सेवा मंत्रालयों में होता था। परंतु अब डायट के सदस्यों को वे शक्तियाँ वास्तव में प्राप्त हो गयी हैं जो उन्हें केवल नाममात्र को प्राप्त थी। अब वे प्रजातंत्र को सफल बना सकते हैं, यदि उनमें चरित्र हो और वे बुद्धिमानों से काम करें।¹ संविधानतः वर्तमान डायट की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। वह प्रधानमंत्री को चुनती है, मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देने के लिए विवश कर सकती है। राष्ट्रीय वित्त का नियंत्रित करती है, वैदेशिक मामलों पर नियंत्रण रखती है, कार्यपालिका के कार्यों की जांच और छान-बीन करती है तथा न्यायधीशों के विरुद्ध महाभियोग की वायवाही की सुनवाई करती है।²

सिद्धान्ततः डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग है तथा उसकी शक्तियाँ व्यापक एवं विस्तृत हैं। लेकिन व्यवहार में उसकी स्थिति भिन्न हो गयी है। इंग्लैंड और भारत की भाँति हर क्षेत्र में उसे मंत्रिमण्डल के नेतृत्व में वाय करना पड़ता है। मंत्रिमण्डल ही देश का वास्तविक प्रशासक बन गया है। ब्रिटन की भाँति मंत्रिमण्डलीय अधिनायकत्व (Cabinet Dictatorship) जापान में भी देखने को मिलता है। मंत्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा का विघटन कर सकता है, विधेयक के सम्बन्ध में नेतृत्व प्रदान करता है, बजट पर उसका पूर्ण अधिकार है, वह सविया करती है तथा उच्च नियुक्तियाँ उसीके हाथ में ही हैं। यद्यपि डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग है, उसे व्यवहार में मंत्रिमण्डल के नेतृत्व में वाय करना पड़ता है। लाइनबाज़र आदि के मातापुत्रों के वाद विवाद का अखाड़ा मात्र तथा कार्यपालिका को समयन हेतु सुविधा प्रदान करने वाली सस्था मात्र रह गयी है।³ डायट की शक्ति में ह्रास का मुख्य कारण द्विदलीय का पद्धति विकास है। कठोर दलीय अनुशासन के कारण मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविराम का प्रस्ताव पास करना असम्भव-स्ता हो गया क्योंकि बहुसंख्यक दल अपने ही मंत्रिमण्डल के विरोध में नहीं जा सकता है।⁴ फलतः डायट की सम्प्रभुता अब नाममात्र की रह गयी है तथा उत्तर मंत्रिमण्डल का प्रभुत्व स्थापित हो गया है।

1 "Policy was not made in the Diet, but in the general staffs, the joint military agencies, the Privy Council, and the service ministries. Hence the Parliamentarians now possess those powers that they had held in title but never in fact before. They have the opportunity to make reformed capitalist democracy work—if they can figure out how to do so and have the character to lead wisely"—M. Marse (ed.), Foreign Governments, pp. 547-48

2 "The powers, which are conferred by law on the legislature, are extensive. The Diet elects the Prime Minister and in general the Cabinet is made responsible to the legislative organ. The Diet now has complete control of the purse strings, in contrast to the Prewar Imperial Diet where the Government was empowered to adopt the previous years budget in case the budget bill was voted down.—N. Ike Japanese Politics, Pp. 68-69

3 "Instead of becoming the highest organ of the State power it has been a cockpit for debate and nothing more than the supporting facility for the executive." Lineberger and others, Far Eastern and Politics, P. 53

4 "In 1955 when the two party system replaced the multi party system in Japan the subordination of the Cabinet to the Diet began to disappear. A vote of no confidence in the Cabinet became unlikely because party loyalty inhibited the majority from voting its own Government out of office."

अध्याय : ८

न्यायपालिका

(Judiciary)

जापान के वृत्तमान सत्रिधान म देश के न्यायिक मगठन की व्यवस्था की गई है। सत्रिधान के अध्याय ६ (उपबन्ध ७६-८२) मे जापानी न्यायपालिका के मगठन तथा शक्तियों की चर्चा की गयी है। सत्रिधान की धारा ७६ मे कहा गया है कि "सम्पूर्ण न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ न्यायालय को निहित है।"¹

१. मीजी सत्रिधान के अन्तर्गत न्यायिक व्यवस्था

(The Judicial System Under the Meiji Constitution)

मीजी सुधार के पूव जापान मे निश्चित एव सुव्यवस्थित कानून तथा न्यायालयों का अभाव था। अधिकांश कानून अभिसमयों पर या चीनी कानूनों पर आधारित थे। उन्हें लागू करने का भार सामंतों पर था। मीजी शासन-काल मे नयी न्यायिक व्यवस्था की स्थापना की गई जो फ्रांसीसी तथा जर्मन-व्यवस्थाओं पर आधारित थी। नयी न्यायिक व्यवस्था को मीजी सरकार के पुराने कानूनों और प्रथाओं को नष्ट करने के दृष्टिकोण से किया। जो जापानी जनता की प्रगति के माग मे बाधक थे। नयी कानूनी व्यवस्था लागू करने का उद्देश्य जापानी कानूनी व्यवस्था का केवल आधुनिकीकरण ही नहीं था, बल्कि उससे अधिक यह था कि पश्चिमी साम्राज्यवादी देश अपरिचित और जगली जापानी कानूनों के चलते जापान मे अपना गैर क्षेत्रीय विशेषाधिकार छोड़ने के पक्ष म नहीं था। इसलिए जापान की कानूनी व्यवस्था मे सुधार आवश्यक थी। थोड़े मे कानूनी सुधार की आवश्यकता आंतरिक कारणों से अधिक अंतर्राष्ट्रीय कारणों के चलते थी।² इम व्यवस्था के अन्तर्गत न्यायपालिका को

1 'The whole judicial power vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law'—Art 76

2 Westernization of Japanese law was necessitated not only by urgent need to unify and strengthen domestic law in such a way as to aid the nation's modernization but also by the fact that the western powers were reluctant to relinquish extra territorial rights so long as unfamiliar, non-Western—and barbarian patterns of law continued to exist. In other words legal reform was the result of international demands rather than of internal pressures.—Chitoshi Yanaga,—*Japanese People of Politics*, P 347

कायपालिका के अधीन रखा गया था। उसकी शक्तियों पर कई प्रकार के बंधन लगाये गये थे। उदाहरणस्वरूप न्यायालय को कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं था और सरकार तथा नागरिकों के बीच विवादों पर निर्णय देने का उन्हें अधिकार नहीं था।

द्वितीय महायुद्ध के पूर्व के न्यायालयों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है —

- (१) दिवानी और फौजदारी न्यायालय,
- (२) प्रशासकीय न्यायालय,
- (३) सैनिक न्यायालय,

(१) दिवानी और फौजदारी न्यायालय (Civil and Criminal Courts) — साधारण न्यायालयों के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) स्थित था। इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा ४५ न्यायाधीश होते थे। इसके ६ विभाग थे। इसे प्रारम्भिक तथा अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त था। सर्वोच्च न्यायालय के नीचे उच्च न्यायालय (High Court) होते थे, जिनकी संख्या ७ थी। ये अपीलीय न्यायालय थे जो अधीनस्थ न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनते थे। उच्च न्यायालयों के नीचे ५० जिला न्यायालय (District Courts) थे। सबसे निम्न स्तर पर ३०० स्थानीय न्यायालय थे, जो छोटे-मोटे मामलों को सुनवाई करते थे।

(२) प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) — प्रशासकीय न्यायालय सभी प्रशासकीय मामलों की सुनवाई करते थे। इनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निम्नलिखित मामले आते थे—सावजनिक कार्य, सावजनिक और व्यक्तिगत भूमि के लिए चण्डे, पुलिस प्रशासन से सम्बंधित मामले, लाइसेंस सम्बंधी मामले और कर सम्बंधी मामले।

(३) सैनिक न्यायालय (Military Courts) — सैनिक न्यायालयों को केवल सैनिकों पर अधिकार प्राप्त था।

२ आधुनिक न्यायपालिका का संगठन (Organization of Modern Judiciary)

जापानी संविधान आधुनिक प्रजातान्त्रिक संविधानों की भाँति एक विकसित न्यायपालिका की व्यवस्था करता है। वहाँ की न्यायिक व्यवस्था भारत की भाँति सीढ़ीनुमा (Hierarchical) है। इसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है। संविधान की धारा ७६ में कहा गया है कि सम्पूर्ण न्यायिक शक्ति सर्वोच्च और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है। न्यायालयों के अतिरिक्त अब कोई असाधारण न्यायाधिकरण स्थापित नहीं किया जा सकता है और न ही कायपालिका के किसी अंग या अधिकरण को अंतिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है।

सर्वोच्च न्यायालय

(The Supreme Court)

जापान की न्यायिक व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। इसका स्थान टोकियो में है।

संगठन (Organization) — सर्वोच्च न्यायालय में १ मुख्य न्यायाधीश और १५ न्यायाधीश होते हैं। इनमें कम-से-कम १० न्यायाधीश ऐसे व्यक्ति होंगे, जिन्हें कानूनी क्षेत्र

म कम-से-कम अनुभव प्राप्त हो। दोष न्यायाधीशों को कानूनी अनुभव होना आवश्यक नहीं है, उन्हें नैर कानूनी क्षेत्रों से चुना जा सकता है। न्यायाधीशों की निम्नतम आयु ४० वर्ष और उच्चतम आयु १७ वर्ष निश्चित की गयी है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा पदच्युति (Appointment and Removal of Judges) — मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मंत्रिमंडल को सिफारिश पर सम्राट द्वारा होती है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमंडल द्वारा होती है जिसकी औपचारिक स्वीकृति सम्राट द्वारा दी जाती है। जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति के बारे में एक अद्भूत व्यवस्था यह है कि उनकी नियुक्ति पर प्रतिनिधि सदन के प्रथम चुनाव में जनता द्वारा पुनर्विचार किया जाता है और उसके १० वर्ष बाद फिर उसपर पुनर्विचार होता है। इसी प्रकार प्रति १० वर्ष पर न्यायाधीशों की नियुक्ति पर जनता द्वारा विचार किया जाता है। बहुमत मतदाताओं के नियम पर किसी न्यायाधीश को अपदस्थ किया जा सकता है। इस सर्वधानिक व्यवस्था के परस्वरूप सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को जनता द्वारा अपदस्थ निय जाने का भय सदा बना रहता है। न्यायाधीशों के लिए अवकाश प्राप्ति की आयु (Retirement Age) ७० वर्ष निर्धारित की गयी है।

सर्विधान द्वारा न्यायाधीशों को, जबतक वे कानून का पालन करते रहे और सर्विधान की मर्यादा में रहें, स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करने का अवसर प्रदान किया गया है। उन्हें पर्याप्त वेतन मिलता है जिसे उनके कार्यकाल में घटाया नहीं जा सकता है। जबतक वे मानसिक अथवा शारीरिक रूप में असमर्थ न हो जायें, तबतक उनका सार्वजनिक महाभियोग (Public Impeachment) के अतिरिक्त अन्य किसी विधि से नहीं निकाला जा सकता है। न्यायाधीशों के विरुद्ध सार्वजनिक महाभियोग की सुनवाई एक अभियोग न्यायालय के द्वारा होती है। अभियोग न्यायालय को डायट नियुक्त करती है, जिसमें डायट के दोनों सदनों के सदस्य भी रहते हैं। न्यायाधीश न तो किसी कार्यपालिका शक्ति के अधीन है और न तो कार्यपालिका उनके विरुद्ध कोई अनुशासनारम्भ कार्यवाही कर सकती है।

शक्तियाँ एवं क्षेत्राधिकार — सर्वोच्च न्यायालय देश का अंतिम न्यायालय है। इसे किसी भी कानून, आदेश, विनियम और सरकारी कार्य की सर्वधानिकता पर निर्णय देने की शक्ति प्राप्त है। अमेरिका और भारत के सर्वोच्च न्यायालयों की शक्ति जापानी सर्वोच्च न्यायालय को शक्ति पुनर्विलोकन (Judicial Reviewed) की शक्ति प्राप्त है, जिसके अंतर्गत वह ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है जो सर्विधान का अतिक्रमण करते हैं। इस सम्बन्ध में अमेरिका और जापान के सर्विधान में एक उल्लेखनीय अंतर यह है कि जापान में सर्वोच्च न्यायालयों को यह शक्ति सर्विधान द्वारा प्रदान की गयी है जबकि अमेरिका में इसका आधार स्थापित प्रथा है।¹

1 "The doctrine of Judicial review has also been made an integral part of the Japanese constitution which vests the Supreme Court with the supreme judicial power to interpret laws and pass upon their constitutionality Although this follows the American instead of the British practice it goes a step further than the United States where it exists not as a constitutional provision but rather as an established custom"—C Yanaga, cit, P 350

सर्वोच्च न्यायालय वा क्षेत्राधिकार अपीलें सुनने तक सीमित है। वह उन मुद्दामा की अपीलें सुनता है जिनमें कानूनी प्रश्न अतप्रस्त होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय को नियम बनाने की व्यापक शक्ति प्रदान की गयी है। वह ऐसे कानूनों को बनाता है जो उसकी कार्यप्रणाली, वकीलों से सम्बन्धित प्रश्नों, आन्तरिक अनुशासन तथा न्यायिक कार्यों के प्रशासन को विनियमित करते हैं। सर्वोच्च न्यायालय को अधीनस्थ न्यायालयों को भी अपन लिए ऐसे नियम बनाने की शक्ति प्रदान करने का अधिकार है। इसको अधीनस्थ न्यायालयों की देख रेख करने का भी अधिकार है। अधीनस्थ न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति उन व्यक्तियों में से होती है जिनका मनोनयन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा होता है। संविधान में स्पष्ट शब्दों में मूल अधिकारों के संरक्षण का भार सर्वोच्च न्यायालय पर नहीं सौंपा है। किंतु व्यवहार में वह इस कार्य को करता है, क्योंकि उसको शासन के प्रत्येक भाग और आदेश की मर्यादानियता की रक्षा करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय की कार्यवाही खुली होती है, किंतु किसी विषय पर समस्त न्यायाधीशों की सहमति से गुप्त रूप में भी कार्यवाही की जा सकती है।

अधीनस्थ न्यायालय

(The Subordinate Courts)

देश के अधीनस्थ न्यायालयों की स्थापना और संगठन कानून द्वारा किया गया है। विभिन्न प्रादेशिक क्षेत्रों के लिए आठ उच्च न्यायालय की स्थापना की गयी। न्यायाधीशों की संख्या उच्च न्यायालयों के कार्यभार पर निर्भर करता है। विभिन्न उच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों की संख्या इस प्रकार है — टोकियो ६४, ओसाका ३५, योकोका २२, नागोया १६, टोकामात्सु १३, हिरोशिमा ११, से दायी ११, शोपासो ७, अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमंडल द्वारा होती है। मन्त्रिमंडल सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तथा मनोनीत व्यक्तियों की सूची में से न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है। अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति १० वर्ष के लिए होती है। उन्हें अवकाश प्राप्त करने की आयु तक पुननियुक्त किया जा सकता है। अवकाश प्राप्त आयु का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। उच्च न्यायालय को प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं।

उच्च न्यायालयों के नीचे ४६ जिला न्यायालय (District Courts) हैं। उन्हें गम्भीर फौजदारी मामलों तथा बड़े दीवानी मामलों के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। जिला न्यायालय समरी न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनते हैं।

न्यायिक संगठन के सबसे निम्न घरातल समरी न्यायालय (Summary Courts) हैं। ये बड़े नगरो, शहरो तथा गावों में स्थित हैं। इनकी संख्या ५७० है। इनके अधिकार क्षेत्र में साधारण फौजदारी के मुकदमों और ऐसे दीवानी मुकदमों आते हैं जिनमें अतप्रस्त मालियत ५००० येन से कम हो।

उपयुक्त न्यायालयों के अतिरिक्त जिला न्यायालयों की शाखा के रूप में पारिवारिक सम्बन्धों के न्यायालय (Courts of Domestic Relation) भी हैं। इनकी संख्या २४० है। ये वसियत, तलाक, वायदा भग, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का वंटवारा, गोद लेना, मरदाण आदि धरलू सम्बन्धों से उत्पन्न होने वाले मुकदमों का निर्णय करता है। इन न्यायालयों का उद्देश्य परिवार के मद्दय और सम्बन्धियों में सामंजस्यपूर्ण सम्बन्ध की स्थापना करना है।

प्रोक्यूरटर

(Procurator)

जापान में प्रत्येक स्तर पर प्रत्येक न्यायालय के तत् सम्बन्धी प्राव्यूरटर होते हैं। ये सावजनिक (Public Prosecutors) का काम करते हैं। वे कौजदारी मुकदमों में राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। इनकी नियुक्ति सभ्राट् द्वारा मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर होती है। प्रोक्यूरटर नागरिक सेवक हैं, जो न्यायमन्त्री की देख-रेख और नियन्त्रण में कार्य करते हैं। चूंकि उनके काम मुख्यतः प्रशासकीय हैं इसलिए उन्हें न्यायपालिका से अलग रखा गया है।

३. जापान की न्यायपालिका की विशेषताएँ

द्वितीय महायुद्ध के उपरान्त जापान की न्यायिक व्यवस्था में विस्तृत तौर पर अनेक सुधार लाये गये। उन सुधारों के द्वारा न्यायालयों के संगठन तथा वैधिका प्रक्रिया में अनेक परिवर्तन लाए गए। इन सुधारों पर एंग्लो-मेकनन न्यायिक सिद्धांतों और व्यवहारों का प्रभाव विशेष रूप से पडा। जापान की नवीन न्यायिक व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख विशेष रूप से किया जा सकता है —

(१) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of the Judiciary) — नये संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और प्रतिष्ठा की सुरक्षा की व्यवस्था की गयी है। इस हेतु कई संवैधानिक व्यवधान किये गये हैं। न्यायालय न्यायमन्त्रालय के अधीन नहीं है। अतः वे कार्यकारिणी के नियन्त्रण और हस्तक्षेप से बाहर हैं। सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक व्यवस्था का प्रशासन करती है और निम्न कोर्ट के न्यायालय उसके अधीन हैं। वह न्यायपालिका के कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण और अनुशासन के लिए भी उत्तरदायी है। न्यायपालिका के न्यायिक आय ध्यय का निर्माण भी सर्वोच्च न्यायालय ही करता है। संविधान में यह स्पष्ट शब्दों में उपबन्धित किया गया है कि सभी न्यायाधीश अपने अन्तःकरण के अनुसार कार्य करने में स्वतन्त्र रहेंगे। वे केवल संविधान तथा कानूनों के ही अधीन होंगे।”

(२) न्यायपालिका की पृथक्ता (Separation of Judiciary) — न्यायपालिका को कार्यकारिणी से पृथक कर दिया गया है। न्याय मन्त्रालय का न्यायालयों पर कोई नियन्त्रण नहीं है। इसके अतिरिक्त न्याय प्रशासन की कौजदारी अन्वेषण (Criminal investigation) से भी अलग कर दिया गया है। इसके लिए प्रोक्यूरटर को न्यायमन्त्रालय के अधीन कर लिया गया है। वर्तमान संविधान के पूर्व न्यायाधीशों और प्रोक्यूरटरों दोनों को कार्यकारिणी के अधीन रखा गया था। अब दोनों एक-दूसरे से अलग हैं — एक सर्वोच्च न्यायालय के अधीन है तो दूसरा न्याय-मन्त्रालय।

(३) असाधारण न्यायालयों की समाप्ति (Abolition of extra-ordinary courts) — मोजी संविधान के अन्तर्गत असाधारण न्यायालयों की व्यवस्था थी, जो कार्यकारिणी की शाखा के रूप में कार्य करते थे। वर्तमान संविधान में असाधारण न्यायालयों का समाप्त कर दिया गया है और अतिरिक्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को सौंप दी गयी है।

(४) प्रशासकीय न्यायालयों की समाप्ति (Abolition of administrative Courts) — मोजी संविधान के अन्तर्गत प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था थी। इस सम्बन्ध में मोजी संविधान का निर्माता एनो फ्राम ने प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था से विशेष रूप

से प्रभावित था। वक्त मान सविधान के अतगत प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया। भारत, इंग्लैंड और अमेरिका की भाँति जापान में भी सर्वे साधारण न्यायालयों को प्रशासनिक विषयों पर विचार करने का अधिकार मिल गया है और साधारण नागरिकों को प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध न्यायालयों में पहुँचने का अधिकार प्राप्त हो गया है।

(५) निरकुशावादी तत्वों का अभाव (Absence of autocratic elements) — पुरानी न्यायिक व्यवस्था में अनेक निरकुशावादी तत्व पाये जाते थे जिससे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर गहरा धक्का पहुँचता था। न्यायाधीशों के अतिरिक्त पुलिस अधिकारियों तथा प्रोक््यूरेटोरों को भी नागरिकों को बंदी बनाने का अधिकार प्राप्त था। इससे फलस्वरूप मनमाने रूप से नागरिकों को बंदी बनाया जाता था जिससे उनकी स्वतन्त्रता को बराबर खतरा बना रहता था। वर्तमान सविधान के अतगत केवल न्यायाधीशों के आदेश से ही नागरिकों को बंदी बनाया जा सकता है। पुरानी न्यायिक व्यवस्था में अपराधियों से जबरदस्ती आरोपों को कबूल कराया जाता था। इस प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है।

(६) न्यायव्यवस्था की एकरूपता (Uniformity of the Japanese Judicial System) — जापानी न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता उसकी एक सूत्रीय व्यवस्था है। भारत की भाँति समस्त न्यायालयों को एक सूत्र में बाँध दिया गया है। सविधान की धारा ७६ के अनुसार देश की सम्पूर्ण न्यायिक सत्ता सर्वोच्च न्यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है। न्यायिक संगठन के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है तथा अथ सभी न्यायालय उसके अधीन है।

(७) न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) — समुक्त राज्य अमेरिका को भाँति जापान के सर्वोच्च न्यायालय को भी न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार दिया गया है। सविधान की धारा ८१ में कहा गया है कि सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश, विनियम, अथवा सरकारी कार्य की सर्वधानिकता को निश्चित करने की शक्ति सहित अंतिम न्यायालय है।^{1,2} इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय विधायिका द्वारा निर्मित किसी कानून या कार्यपालिका के किसी आदेश को अवैधानिक घोषित कर सकता है। इस प्रकार जापान में न्यायपालिका को सविधान का अभिभावक (Guardian) बनाया गया है।

(८) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति का प्रभावना द्वारा पुनरीक्षण (review of the appointment of the Judges of the Supreme Court by the people) — जापानी न्याय व्यवस्था की एक विशेषता यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के मन्वन्ध में जनता का भी अधिकार दिया गया है। यदि जनता का बहुमत जनमत-मण्डल में किसी न्यायाधीश का समयन करता है तब उसको पद पर बने रहने दिया जाता है, अन्यथा उसे निकाल दिया जाता है। यह जनमत मण्डल न्यायाधीशों की नियुक्ति के परवात् होनेवाले डायट के सदस्यों के प्रथम चुनाव के समय तथा उसके परवात् प्रथम दस वर्ष के अन्तर पर होते रहता है। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का पद निर्वाचकों के निर्णय पर निर्भर करता है।

1 "The Supreme Court is the court of last resort with power to determine the constitutionality of any law, order, regulation or official act"

अध्याय : ६

स्थानीय स्वायत्त शासन

(Local Self Government)

स्थानीय शासन प्रजातन्त्र की प्राथमिक पाठशाला है। प्रजातन्त्र की सफलता के लिए यह सबसे महत्त्वपूर्ण आवयकता है। डी० टॉविले ने कहा था कि "एक राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार की स्थापना कर सकता है। लेकिन स्थानीय मस्याओ के अभाव में यह स्वतन्त्रता की भावना की प्राप्ति नहीं कर सकता है।" ¹ जापान के संविधान निर्माता स्थानीय मस्याओ के महत्त्व तथा उपयोगिता को भलीभाँति समझते थे। अतः उन्होंने स्थानीय मस्याओ की स्थापना के हेतु संविधान में सक्षिप्त व्यवधान किया। संविधान के अध्याय ८ में स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थापना के सम्बन्ध में निर्देश दिया गया है।

१. स्थानीय स्वायत्त शासन का विकास

(Development of Local Self Government)

मीजी पुनर्स्थापना के पूर्व (Before the Meiji Restoration) — १८६७ को मीजी पुनर्स्थापना के पूर्व जापान में सगठित स्थानीय शासन का अभाव था। शोगून सरकार के अधीन सारा देश बहुत से सामन्तों के अधिकार क्षेत्रों (Fiefs) में बँटा हुआ था। सरकार बहुत ज्यादा विवेकशून्य थी और स्थानीय क्षेत्रों पर केन्द्र का नियन्त्रण नहीं के बराबर था। स्थानीय शासन के क्षेत्र तीन प्रकार के थे—गाँव, कस्बा और नगर। गाँव का शासन जनता द्वारा निर्वाचित प्रधान के द्वारा होता था। कहीं-कहीं प्रधान का पद आनुवंशिक (Hereditary) भी था। गाँव का प्रधान स्थानीय सामन्त के अधीन होता था। उसके मुख्य कार्य थे कर वसूलना, शान्ति शासन करना, कृषि और औद्योगिक विकास को प्रोत्साहित करना। नरकों का शासन भी स्थानीय निवासियों द्वारा निर्वाचित सभा द्वारा होता था। कहीं-कहीं नरकों की अपनी सेनाएँ भी होती थी। उन दिनों जापान में केवल तीन बड़े नगर थे जिनके प्रशासन पर पूर्णतया केन्द्र का अधिकार था। इन नगरों में स्थानीय शासन नहीं था। नगरपालिका या नगर-निगम की तरह की व्यवस्थाएँ नहीं पायी जाती थी। उपयुक्त स्थानीय मस्याओ के अतिरिक्त एक अनोखी प्रकार की स्थानीय मस्या जापान में पायी जाती थी। इसे निगमृषी (Gionngumō)

1 "A nation may establish system of free Government but without the spirit of Municipal institutions it can not have the spirit of liberty"

या "पांच घरानों की कम्पनी" (The Company of Five Houses) कहा जाता था। इस स्थानीय सस्था का शासन पांच पड़ोसी घरानों द्वारा होता था जो अपने बीच में से किसी एक को प्रधान चुनते थे। इस सस्था में एकता और सहयोग की भावना बहुत दृढ़ थी। यह एक कम्पन की भाँति था जिसके अधीन पुलिस, उद्योग वर तथा अन्य स्थानीय मामले रहते थे। इस प्रकार का स्थानीय शासन जापान में १८६७ तक बना रहा।

मीजी पुनर्स्थापना के बाद (After the Meiji Restoration)—मीजी पुनर्स्थापना के साथ विवेक द्रत स्थानीय शासन व्यवस्था समाप्त हो गयी। स्थानीय सामन्ता की शक्तियाँ जाती रही और केन्द्रीय सरकार ने उन्हें हस्तगत कर लिया। पुरानी स्थानीय शासन-व्यवस्था के स्थान पर नयी व्यवस्था का निर्माण किया गया है। दो प्रकार की स्थानीय शासन सस्थाओं का निर्माण किया गया—

(१) प्रीफेक्चर, और (२) नगर, कस्बे और गाँव, नयी व्यवस्था का उद्देश्य स्थानीय सस्थाओं पर केन्द्र के नियंत्रण को बढ़ाना तथा स्थानीय जनता के नियंत्रण को घटाना था।

जापान की मुख्य भूमि ४६ प्रीफेक्चरों (Prefecturs) में बँटी हुई थी और उनके अतिरिक्त होकेडो द्वीप था। प्रीफेक्चर का शासन एक कायपालिका और एक विधायिका द्वारा होता था। कायपालिका का प्रधान गवर्नर या प्रीफेक्ट कहा जाता था। उसकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा होती थी। वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि और प्रीफेक्चर के कायपालिका प्रधान के रूप में कार्य करता था। केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह स्थानीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी था और निर्वाचन, शिक्षा, पुलिस, सावजनिक स्वास्थ्य, उद्योग कम्पन सरकार पर नियंत्रण आदि कार्यों की देखभाल करता था। प्रीफेक्चर के कार्यपालिका-प्रधान के रूप में गवर्नर स्थानीय स्वायत्त शासन-सम्बन्धी कार्यों को करता था। उसे इस सम्बन्ध में विस्तृत स्वैच्छाधिकार प्राप्त था और वह गृहमन्त्री के प्रति उत्तरदायी था।

प्रीफेक्चर की विधायिका में जनता द्वारा निर्वाचित कम से कम ३० सदस्य होते थे। इनके अतिरिक्त प्रीफेक्चर परिषद् (Prefectural Council) के सदस्य विधायिका के पदेन (Ex-officio) सदस्य होते थे। प्रत्येक जापानी नागरिक, जिसकी उम्र कम से कम २५ वर्ष की होती थी तथा जो निर्धारित प्रत्यक्ष कर देता था और जो किसी कारण वश कानून द्वारा अयोग्य घोषित नहीं किया जाता था, सदस्यों के निर्वाचन में भाग लेता था। विधायिका का कार्यकाल ४ वर्ष था। प्रति वर्ष गवर्नर विधायिका की एक बार बैठक बुलाता था जिसमें नीतियों का निर्धारण किया जाता तथा वार्षिक आय व्ययक पास किया जाता था। यह उल्लेखनीय है कि प्रीफेक्चर की विधायिका का गवर्नर पर कोई नियंत्रण नहीं था क्योंकि वह विधायिका के प्रति जबाबदेह नहीं था, बल्कि वह विधायिका के निर्णयों को रद्द कर सकता था।

प्रीफेक्चर परिषद् एक अन्य महत्वपूर्ण अंग थी। गवर्नर प्रीफेक्चर के दो उच्च पदाधिकारी प्रीफेक्चर विधायिका के ८१० सदस्य इसके सदस्य होते थे। परिषद् प्रीफेक्चर विधायिका की स्थायी समिति के रूप में कार्य करती थी। यह विधायिका द्वारा इस्तातरीत विषयों पर विचार करती, गवर्नर को परामर्श देती, प्रशासकीय विवादों को फैसला करती तथा अन्य सर्वाधिकारों को करती थी।

केन्द्रीय सरकार का प्रीफेक्चर सरकार पर बहुत अधिक नियंत्रण था। वह गवर्नर के माध्यम से प्रीफेक्चर सरकार को नियंत्रित करती थी। केन्द्रीय सरकार के मंत्रियों में परिवर्तन के साथ प्रीफेक्चर के गवर्नर तथा अन्य अधिकारियों में परिवर्तन होता रहता था जिसका उल्टा प्रभाव प्रीफेक्चर सरकार की कार्यकुशलता पर पड़ता था।

नगरो कस्बो और गाँवो में कम्यून सरकार होती थी। इनका ढाँचा लगभग एक समान होता था। नगर की कायपालिका का प्रधान मेयर था। उसकी नियुक्ति नगर विधायिका के मुझाय पर सम्राट द्वारा होता था। वह स्थानीय शासन का प्रशासन करता तथा उसका निरीक्षण करता था। वह गवर्नर और गृहमन्त्री के प्रति उत्तरदायी था। वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता था। इस रूप में वह निर्वाचन शिक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य जैसे कार्यों का सम्पादन करता था। प्रीफेक्चर की विधायिका की भाँति नगर की विधायिका होती थी। इसके दो अंग थे—नगर सभा (City Assembly) और नगर परिषद् (City Council)। नगर परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन जनता द्वारा होता था। कस्बो और गाँवों की स्थानीय सरकारों का संगठन नगर सरकार के समान होता था। इनके कायपालिका प्रधानों का निर्वाचन कस्बा या गाँव सभा द्वारा होता था। उसकी नियुक्ति के लिए गवर्नर की स्वीकृति आवश्यक थी। उसकी स्थिति और कार्य लगभग मेयर के समान थे। कस्बा या गाँव सभा का संगठन नगर सभा की भाँति होता था।

२ जापान में वर्तमान स्थानीय शासन

(Local Self Government In Japan To-Day)

द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान के सविधाने निर्माताओं ने यह महसूस किया कि केन्द्रीय सरकार की निरकुशता से बचने के लिए स्थानीय सरकारों को मजबूत बनाना आवश्यक है। निम्न घरातल के प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए स्थानीय स्वायत्तता (Local Autonomy) पर बल दिया जाना चाहिए। इस हेतु उन्होंने सविधान के अध्याय ८ में स्थानीय मस्याओं की स्थापना के उद्देश्य तथा कार्यों के सम्बन्ध में निर्देश दिया। धारा ६२ में कहा गया कि स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं के संगठन तथा कार्य सञ्चालन सम्बन्धी विनियम स्थानीय स्वराज्य के सिद्धांत के अनुरूप विधि द्वारा विनिश्चित किय जायेंगे।^१ धारा ६३ में कहा गया है कि सभी स्थानाय सार्वजनिक निकायों के मुख्य कायपालिका अधिकारी, उनकी सभाओं के सदस्य और कानून द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय अधिकारी लोकप्रिय आधार पर स्थानीय समुदायों द्वारा चुने जायेंगे।^२ धारा ६४ के अनुसार स्थानीय सार्वजनिक निकायों को अपनी सम्पत्ति मामलों और

1 "Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy"
—Art 92

2 "The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs in accordance with law"

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities—Art 93

व्यय का अधिकार होगा और ये कानून के भीतर अपने विनियम बना सकेंगे।¹ स्वायत्तता के उद्देश्य से धारा ६५ में कहा गया है कि किसी एक स्थानीय मावजनिक कानून लागू होनेवाला कोई विशेष कानून डायट उस स्थान के मतदाताओं के बहुमत को सहमति के बिना नहीं बना सकते।² इस प्रकार केन्द्रीकृत स्थानीय शासन के स्थान पर विकेंद्रित स्थानीय शासन की स्थापना की गयी।

जापान में स्थानीय शासन के मजठन तथा कार्यों को निश्चित करने के लिए अनेक कानून बनाये गये हैं। उनमें सबसे महत्त्वपूर्ण कानून १९४७ में पास किया जिसे स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law, 1947) कहते हैं। इस समय होकेडो को छोड़कर सम्पूर्ण देश ४६ प्रीफेक्चरों में बँटा हुआ है। इसके अतिरिक्त अनेक अन्य स्वायत्त समुदाय हैं, जैसे नगर, कस्बे और गाँव। अक्टूबर १९६४ में जापान में प्रशासन की इकाइयाँ इस प्रकार थीं—प्रीफेक्चर ३६, ग्रामीण जिले ५७५, नगर ५५६, कस्बे १९८६ और गाँव ८५०।

जापान में स्थानीय शासन की इकाइयों के दो मुख्य प्रकार के कार्य हैं—(क) कतिपय राष्ट्रीय कानूनों को लागू करना और (ख) स्थानीय क्षेत्रों के लिए स्थानीय सस्थाओं द्वारा कानून बनाना तथा उन्हें लागू करना। प्रथम प्रकार के कार्यों को राष्ट्रीय सरकार स्वायत्तता, शिक्षा और कल्याण मंत्रालयों के अधीन काम करना पड़ता है। स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में स्थानीय समुदाय निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन करती है—सार्वजनिक व्यवस्था बनाये रखना, सार्वजनिक स्वास्थ्य की रक्षा, पार्कों, खेल के मैदानों, नहरों, सिंचाई की व्यवस्था, बिजली, गैस, सार्वजनिक परिवहन, स्कूलों, पुस्तकालयों, अस्पतालों, सग्रहालयों, बूटों के लिए शरण भवनों, कारागारों, पत्रगाह, पोष्टियों की सहायता, स्थानीय कर लगाना तथा उन्हें एकत्रित करना आदि।

प्रीफेक्चर की स्थानीय सरकार

(Local Government of Prefecture)

गवर्नर (Governor) —गवर्नर प्रीफेक्चर का मुख्य कार्यपालिका है। इसका निर्वाचन जनता द्वारा ४ वर्ष के लिए होता है। कोई भी जापानी नागरिक जिसकी आयु कम से कम ३० वर्ष हो तथा जो उस क्षेत्र में निवास करता हो, इस पद के लिए चुनाव लड़ सकता है। प्रीफेक्चर विधायिका दो तिहाई बहुमत से गवर्नर को पदच्युत करने के लिए प्रस्ताव पास कर सकती है। इस स्थिति में गवर्नर विधायिका को भंग कर सकता है नया चुनाव करवा सकता है या स्वयं पद त्याग कर सकता है। नव निर्वाचित विधायिका भी गवर्नर के विरुद्ध दूसरी बार अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है। इस बार केवल साधारण बहुमत की आवश्यकता होगी और गवर्नर को अपने पद से हटना ही पड़ेगा। गवर्नर को पदच्युत करने का अधिकार

1 "Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law"

—Art 94

2 "A special law applicable only to one local public entity cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law"—Art 95

जनता को भी प्राप्त है। जनता को उसे वापस बुलाने (Recall) की शक्ति दी गयी है। इनके लिए प्रोफेक्टर के एक तिहाई मतदाताओं को प्राथना पत्र देना पड़ता है। अगर वापस बुलाने के मतदान में प्रस्ताव का समर्थन मतदाता बहुमत से कर देते हैं तो गवर्नर को अपने पद से हटना पड़ेगा।

गवर्नर अपने कार्यों में सहायता देने के हेतु एक से तीन सहायक गवर्नरों की नियुक्ति कर सकता है। वह उन्हें पदच्युत भी कर सकता है। वह उनके कार्यों तथा दायित्वों का निर्धारण करता है। सहायक गवर्नर पशासकीय और राजनीतिक कार्यों की सम्पादना करते हैं। गवर्नर की अनुपस्थिति में ये उसके कार्यों का सम्पादन करते हैं। गवर्नर या सहायक गवर्नर के अभाव में प्रधानमंत्री अस्थायी गवर्नर की नियुक्ति करता है।

गवर्नर दो रूपों में अपने कार्यों का सम्पादन करता है। राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में और स्थानीय मामलों में प्रोफेक्टर के प्रधान अधिकारी के रूप में वह विभिन्न प्रकार के कार्यों का सम्पादन करता है—

- (१) वह स्थानीय सरकार के प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति, पदच्युति और निरीक्षण करता है।
- (२) वह सरकारी तथा अन्य प्रमुख वागजातों का संरक्षक है।
- (३) प्रोफेक्टर का भाग्य-व्यय उसके नियंत्रण और नेतृत्व में बनता है।
- (४) वह समस्त करों की वसूली, व्ययों के अन्वेषण (audit) तथा सम्पत्ति की देखभाल के लिए उत्तरदायी है।
- (५) वह विनियमों तथा अध्यादेशों के सम्बन्ध में आदेश जारी कर सकता है।
- (६) वह उचित क्षतिपूर्ति देकर सम्पत्ति अर्जित कर सकता है।
- (७) वह विनियमों तथा अध्यादेशों के उल्लंघन पर २००० सेन तक दंड दे सकता है।
- (८) संकटकाल में गवर्नर प्रोफेक्टर विधायिका की कुछ या समस्त शक्तियों को अपने हाथ में ले सकता है और विधायिका के निर्णयों के विरुद्ध आदेश जारी कर सकता है।

प्रोफेक्टर सरकार में गवर्नर की स्थिति काफी मजबूत है। केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह स्थानीय सरकार को निर्देश देता है। वह मेयर को नियंत्रित करता है तथा उसे अपनी कानूनी जिम्मेदारियों को निभाने के लिए बाध्य कर सकता है। उसे नगरपालिकाओं के कार्यों की देख-रेख करने के सम्बन्ध में विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रशासकीय शक्तियों में अतिरिक्त उसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक और सामाजिक उत्तरदायित्व भी सौंपा गया है। उसे क्षेत्र में बड़ी प्रतिष्ठा के साथ देखा जाता है।

प्रोफेक्टर विधायिका की सदस्य-संख्या क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में निर्धारित की जाती है। यह ४० से १२० तक होती है। इनका निर्वाचन प्रोफेक्टर की जनता करती है। मतदाता की उम्र कम से कम २० होनी चाहिए। वृद्धि भी क्षेत्र प्रोफेक्टर विधायिका का निवासी हो सकता है। विधायिका के लिए प्रत्याशी की उम्र कम से कम २५ होनी चाहिए। विधायिका का वाकाल ४ (Prefectural Legislature) प्रोफेक्टर विधायिका का सदस्य एक ही साथ डायट में का सदस्य नहीं हो सकता है। प्रोफेक्टर विधायिका

एक चौथाई सदस्यों की मांग पर विधायिका का विशेष अधिवेशन बुलाया

गवर्नर विधायिका को अपने क्षेत्र के अन्तर्गत कानून और नियम बनाने का अधिकार है। वह नियमों के उल्लंघन पर किसी को दो साल की कैद या एक लाख येन तक जुर्माना कर सकती है। यह प्रीफेक्चर का वार्षिक आय व्ययक पारित करती है तथा आडिटर्स की वार्षिक रिपोर्ट को छान-बीन करती है। इसे कर तथा फीस लगाने की शक्ति प्राप्त है। यह सांख्यिक सम्पत्ति की देखभाल करती है। विधायिका का एक पुस्तकालय होता है। यह उसमें सरकारी वागजात तथा अन्य सामग्रियाँ रखती हैं जिसका उपयोग नागरिक तथा उसके सदस्य करते हैं।

गवर्नर और विधायिका का सम्बन्ध ससदीय प्रणाली की भाँति है। गवर्नर विधेयको को पुर स्थापित (Introduce) करता है और विधायिका द्वारा पारित विधेयक को स्वीकृत करता है। उसे मीमित रूप में विधेयाधिकार (Veto Powers) प्राप्त था। इसे कुछ विशेष शक्तियाँ प्राप्त हैं जिनके द्वारा वह विधायिका को नियंत्रित करता है। वह विधायिका के किसी प्रस्ताव को पुनर्विचार के लिए वापस भेजकर देरी करा सकता है। अगर विधायिका दूसरी बार दो तिहाई बहुमत से उसे पाम कर देता है तो वह पारित समझा जायगा। विधायिका के बैठक के अभाव में गवर्नर उपनियम बना सकता है। गवर्नर को प्रशासकीय सेवाओं के लिए विधायिका से बिना पूछे धन खर्च करने का अधिकार है। गवर्नर किसी विधेयक की असंवैधानिक या गैर कानूनी समझे जाने पर उसे विधायिका के पास लौटा सकता है। वह विधायिका के विरुद्ध 'याचालय' की शरण ले सकता है। दूसरी ओर विधायिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा गवर्नर को नियंत्रित कर सकता है। साधारणतः गवर्नर और विधायिका के बीच समानता का सम्बन्ध पाया जाता है। दोनों का सम्बन्ध साधारणतः अच्छा ही रहता है। अगर दोनों पक्षों में बहुत ही गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो कोई-न कोई पक्ष अवश्य ही त्याग-पत्र दे देता है।

नगरपालिका

(Municipality)

नगरों, कस्बों और गाँवों का स्थानीय शासन नगरपालिकाओं द्वारा होता है। नगरपालिका की कार्यपालिका शक्ति मेयर के हाथ में है और विधायिका शक्ति नगरपालिका सभा (Municipal Assembly) के हाथ में।

कोई भी जापानी नागरिक, जिसकी उम्र कम-से-कम २५ वर्ष हो, मेयर पद के लिए चुनाव लड़ सकता है। मेयर के साथ-साथ वह डायट या स्थानीय सभा का सदस्य नहीं हो सकता है। उसका चुनाव सांख्यिक मताधिकार के आधार पर स्थानीय जनता द्वारा होता है। अगर वह विधिवत कार्य नहीं करता है तो गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। नगरपालिका सभा दो तिहाई बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मेयर को हटा सकती है। जनता को भी मेयर को वापस बुलाने (Recall) का अधिकार दिया गया है। इसके लिए एक-तिहाई मतदाताओं की ओर से आवेदन और बहुमत द्वारा समर्थन आवश्यक है। मेयर का महायत्ता पहुँचाने के लिए सहायक मेयर को व्यवस्था की गयी है। उसकी नियुक्ति तथा पदच्युति मेयर द्वारा होती है। यह मेयर द्वारा प्रस्तावित कार्यों को करता है। मेयर की अनुपस्थिति में वह उसने सभी कार्यों एवं दायित्वों का सम्भाल करता है।

मेयर को दोहरे उत्तरदायित्व के साथ काम करना पड़ता है। राष्ट्रीय कार्यों का सम्पादन करते समय वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम करता है। इसके लिए वह प्रोफेक्टर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता है। वह स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में नगर पालिका के प्रमुख पदाधिकारी के रूप में कार्य करता है। इस रूप में वह स्थानीय अधिकारियों को नियुक्त करता, पदच्युत करता तथा उनको निगरानी करता है। वह नगरपालिका के आय व्ययको तैयार करता है तथा नगरपालिका सभा के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत करता है। बरो तथा फीरो की वसूली और व्यय की जाँच की ज़वबादेही मेयर पर रहती है। सक्टकाल में विनियम जारी करता है जिसे कानून की शक्ति प्राप्त रहती है। वह वजट में भी हेर फेर कर सकता है।

नगरपालिका सभा (Municipal Assembly) के सदस्यों का चुनाव सावजनिक वयस्क मतदाधार के आधार पर होता है। कोई भी जापानी नागरिक, जिसकी आयु कम से कम २० वष हो तथा जो लगातार ३ महिने तक उस क्षेत्र में निवास कर चुका हो, मतदान में भाग ले सकता है। सभा की सदस्यता के लिए निम्नतम आयु २५ वष होनी चाहिए। सभा की सदस्य-सख्या क्षेत्र की आबादी के अनुपात में निर्धारित की जाती है। यह १२ से ४८ तक हो सकती है। सदस्यों के कार्यक्रम ४ वष का होता है और वे पुनर्निर्वाचित हो सकते हैं। बहुत छोटे कस्बा, गाँवों में मतदाताओं की आम सभा ही नगरपालिका सभा के रूप में काम करती है।

नगरपालिका सभा का अधिवेशन वर्ष में ६ बार होता है। मेयर द्वारा या एव चौथाई सदस्य की माँग पर सभा की असाधारण बैठक बुलाई जा सकती है। सभा अपनी पहली बैठक में अध्यक्ष तथा समितियों का चुनाव करती है। नगरपालिका सभा अपनी सत्ता के अतगत कानून बनाती है। कानून के उल्लघन पर यह सजा दे सकती है। यह नगरपालिका के वापिक आय-व्ययको स्वीकृति प्रदान करती है। यह वर लगाती है तथा सावजनिक सेवाओं के लिए फीस निर्धारित करती है। नगरपालिका सभा की स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में जाँच पडताल करने का अधिकार है।

अध्याय : १०

राजनीतिक दल

(Political Parties)

राजनीतिक दल प्रजातंत्र की आधारशिला है। दोनों में अत्यंत घनिष्ठ सम्बन्ध है। दलों के अभाव में प्रजातंत्र जीवित नहीं रह सकता है। इसीलिए उन्हें 'प्रजातंत्र का प्राण' कहा गया है। वे शासन व्यवस्था के अभिन्न अंग हैं। उन्हें सरकार का 'चतुर्थ अंग' कहा गया है। वस्तुतः राजनीतिक दलों के अभाव में लोकतंत्र की सफलता संभव नहीं हो सकती। इसीलिए लोकतंत्र के शासन को दलीय शासन (Party Government) कहा गया है। मुनरो के शब्दों में, "जनतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का दूसरा नाम है। विश्व के इतिहास में कभी भी ऐसी स्वतंत्र सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दल का अस्तित्व न रहा हो।"¹

जापान भी इसका अपवाद नहीं रहा है। प्रतिनिध्यात्मक पद्धति के विकास के माध्यम से भी राजनीतिक दलों का अस्तित्व कायम हो गया और उन्होंने जापान के राजनीतिक जीवन में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की। आज भी राजनीतिक दल ही सरकार की आधारशिला हैं। वे सरकार का निर्माण करते हैं तथा उसका संचालन करते हैं।

१. जापान में राजनीतिक दलों का विकास

(Growth of Political Parties in Japan)

जापान में प्रतिनिध्यात्मक शासन व्यवस्था (Representative Government) का उद्भव १८६० में हुआ। लेकिन राजनीतिक दलों का उदय इसके बहुत पहले ही चुका था। १८ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में राजनीतिक सगठनों और सघों का निर्माण शुरू हो गया था। १८८१ में राजनीतिक दल का जन्म हुआ, द्वितीय महायुद्ध के बाद ही पूर्णतया सगठित हो सके। जापान में इतने लम्बे अरसे के बाद दलों के सगठित हो सकने में अनेक कारण हैं। राजनीतिक दल विदेशी देन थे, जिनका जापान की भूमि पर पनपना आसान नहीं था। इसके अतिरिक्त दलों को संवैधानिक मान्यता प्राप्त नहीं थी और उन्हें सरकार शक्ति की दृष्टि से देखनी थी। बहुत दिनों तक मताधिकार पर सीमाएं तथा सम्राट में जनता की राजनीतिक राजभक्ति का केन्द्रीकरण राजनीतिक दलों के विकास में बाधक थे। यहाँ तक कि द्वितीय महायुद्ध के बाल में तानाशाही की

1 "All popular Government is party Government There has never been at any time in the world's history a free Government, in which political party did not exist and function" - Munro

स्थापना के कारण राजनीतिक दलों का नामोनिशान मिट गया। वर्तमान काल में राजनीतिक दलों का संगठन दृढ़ हो गया है और उनकी जड़ जम चुकी है। वर्षों के अनुभव के बाद जापानियों ने यह महसूस कर लिया है कि राजनीतिक दल उनके राजनीतिक जीवन के आवश्यक अंग हैं, यद्यपि कभी-कभी वे असुलकर प्रतीत होते हैं।¹

१८८६ के संविधान के लागू होने के पूर्व जापान में कतिपय राजनीतिक दलों का जन्म हो चुका था, १८७६ तक उनकी संख्या बढ़कर २० हो गयी थी। १८८० में एक समुक्त बैठक में उन्होंने राष्ट्रीय सभा की स्थापना की मांग की। १८८६ के संविधान द्वारा इस मांग की पूर्ति की गयी। इससे दलों की काफी प्रोत्साहन मिला, नये नये दलों की स्थापना हुई और नयी नयी राजनीतिक मांगें सामने आने लगीं। लेकिन १८८६ से पहले के ये दल वस्तुतः चिंता के क्षेत्र तक ही सीमित थे। व्यवहारिक कार्यक्रम के अभाव में उनकी जनसाधारण तक कोई पहुँच नहीं थी। पुनः कानून बनाकर उनके स्वरूप तथा विकास को कुठित कर दिया गया था।

जापान के राजनीतिक दलों के इतिहास का विभाजन चार कालों में किया जा सकता है—

- (१) दलों के उद्भव एवं विकास का काल (१८६०-१८६८)।
- (२) दलों तथा अभिजात वर्गीय शासन में समझौते का काल (१८६८-१९१८)।
- (३) दलों तथा सरकार के निवृत्त सम्बंध का काल (१९१८-१९३१)।
- (४) दलों के नष्टीकरण का काल (१९३१-१९४७)।

(१) दलों के उद्भव एवं विकास का काल — १८६० में हुए प्रथम निर्वाचन के समय में ही राजनीतिक संगठन थे। इन संगठनों ने कुल मिलाकर प्रतिनिधि सदन के ३०० स्थानों में से १०० स्थान प्राप्त किए। ये संगठन एकवर्ध नहीं थे। वस्तुतः इनका रूप राजनीतिक गुटों का था, दलों का नहीं। इनकी माँग पर १८६२ में पुनर्निर्वाचन हुआ जो बड़ा सघनपन रहा। किंतु निर्वाचन का परिणाम सरकार के पक्ष में निकला। राजनीतिक दलों की सक्रियता के चलते पूरक बजट के सम्बंध में पुनः डायट के दोनों सदनों में गत्यावरोध पैदा हुआ। इसी ने प्रधानमंत्रीत्व का भार सभाला, लेकिन वह भी इस गत्यावरोध को दूर करने में सफल न हो सका। अंत में प्रतिनिधि सदन को पुनः भंग कर दिया गया, १८६३ में पुनः निर्वाचन हुआ। किंतु सरकार विरोधी की शक्ति को प्रेस बानूत और सांख्यिक सभा बानूत द्वारा बहुत हद तक अपभावी बना दिया गया। इस प्रकार गुरु में सरकार की ओर से राजनीतिक दलों का विरोध किया जाता रहा और राजनीतिक दल भी सरकार के विरोध में कार्य करते रहे। १८५४ के डायट के अधिवेशन में राजनीतिक दलों ने सरकार पर महाभियोग लगाने का प्रयास किया। लेकिन चीन-जापान युद्ध ने सारे देश को एकवद्ध कर दिया। युद्ध के बाद सरकार और दलों में पुनः झगडा प्रारम्भ हो गया। १८६६ के प्रारम्भ में एक नये दल शिम्पोलो का जन्म हुआ, जिसके कारण इसी को त्याग पत्र देना पडा और मत्सुकिता प्रधानमंत्री हुए। नवीन दल के समयन को खो

1 "The Japanese people have come to regard political parties as a necessary, if some times unpleasant, fact of their political life"

यमागाता को त्याग पत्र देना पड़ा और इतो पुनः प्रधानमंत्री हुए। इस प्रकार का उद्भव तो हुआ लेकिन सगठन के अभाव में राजनीतिक दल सरकार पर निरम असफल रहे। फिर भी सरकार ने यह महसूस किया कि अभिजात वर्ग (Feudal Class) ने यह महसूस किया कि उनके अस्तित्व के लिए राजनीतिक दलों से समझौता आवश्यक है।

(२) दलों तथा अभिजात वर्गीय शासन में समझौता — १८६६ में एक नये दल की स्थापना हुई जिसे हिनशिंतो अर्थात् संवैधानिक दल (Constitutional party) कहा गया है। नये चुनाव में प्रतिनिधि सदन में इस दल ने २५६ स्थान प्राप्त किए। इस प्रकार पहली बार एक दल को बहुमत प्राप्त हुआ और पूरा दलीय मंत्रिमंडल का निर्माण किया गया। लेकिन अपने अंतर्विरोधों के कारण यह मंत्रिमंडल अधिक दिनों तक नहीं टिक सका। इसी बीच सैन्यवादी यमागाता ने निम्न सदन में अपना बहुमत बना लिया। इसकी प्रतिक्रिया स्वरूप अभिजात वर्ग ने इतो के नेतृत्व में एक पृथक दल की स्थापना की। इसका नाम शियूकाई (Seiyukai) अथवा संवैधानिक शासन के मित्रों का दल (Friend of the Constitutional Government Party) पड़ा। नवीन दल की स्थापना ने यमागाता को त्याग पत्र देने के लिए बाध्य किया और इतो ने संवैधानिक सरकार की स्थापना की। उसने अपनी सरकार में शियूकाई दल के व्यक्तियों को सम्मिलित किया। इस कारण चोसू जाति और शियूकाई दल में कई वर्षों तक एकता स्थापित हो गयी। १६०१ और १६१३ के बीच कई मंत्रिमंडल बने जिनमें दो की अध्यक्षता इतो के अनुयायी सै योजी ने की और दो की अध्यक्षता यमागाता के अनुयायी कत्सुरा ने। १६१३ में कत्सुरा ने उदारवादियों का समर्थन प्राप्त करने के लिए दोशिकी (Doshikai) नामक एक नया सगठन बनाया। इसके पश्चात् यमागाता और काउष्ट बोक्रूमा ने सरकार बनाने का प्रयास किया। पर वे भी बहुत दिनों तक सफल न हो सके। ओक्रूमा ने एक नये सगठन का निर्माण किया जिसे कैशिकी (Keniseikai) अथवा संवैधानिक दल (Constitutional Party) कहा गया। यह दल शियूकाई दल का कट्टर प्रतिद्वन्दी सिद्ध हुआ। इसका परिणाम यह हुआ कि अब राजनीति दो दलों की पर्याय हो गयी। १६१५ के चुनाव में संवैधानिक दल ने विशाल बहुमत प्राप्त किया। १६१७ के चुनाव में इस दल को शियूकाई के हाथों पराजित होना पड़ा।

(३) दलों तथा सरकार के निकट सम्बन्ध का काल — शियूकाई के विजय के कारण मंत्रिमंडल पर से उच्चवर्गीय साम तो तथा सेना के समर्थकों का एकाधिकार समाप्त हो गया। कुछ वर्षों के ही पश्चात् शियूकाई दल में फूट पड़ गयी और निम्न सदन से उसका बहुमत जाता रहा। इसके परिणाम स्वरूप अभिजात वर्गीय प्रभाव को फिर से स्थापित करने का अवसर मिला। निदलीय एहमिरल वैंटो ने मंत्रिमंडल का निर्माण किया। इसके बाद भी गैरदलीय मंत्रिमंडलों का निर्माण हुआ। इन मंत्रिमंडलों में दलीय आधार पर सदस्यों को नहीं लिया गया। एक शक्तिशाली दल के अभाव में ये गैरदलीय मंत्रिमंडल सफल रहे। १६२६ के निर्वाचन में वशिची दल को बहुमत प्राप्त हुआ। दल के नेता वैंटो ने मंत्रिमंडल का निर्माण किया जिसमें उसने कई दलों को सम्मिलित किया। यह मंत्रिमंडल सफल न रहा। अंत वैंटो ने केवल अपने दल के सदस्यों से ही मंत्रिमंडल का पुनर्निर्माण किया। उसने अपने दल का नाम बदल कर मिंशितो (Minseitō)

रख दिया। धीरे धीरे मिनिशतो दल का प्रभाव घटन लगा और शियूकाई दल ने धैरन तनाका के नेतृत्व म मन्त्रिमंडल का निर्माण किया। १९२६ म उसने त्याग पत्र दे दिया। अब सत्राट ने मिनिशतो दल के अध्यक्ष हैमागाशी को मन्त्रिमंडल बनाने के लिए आमन्त्रण दिया। १९३० मे हैमागाशी की गोली से मृत्यु हो गयी। इससे दलीय मन्त्रिमंडल के हित को गहरा धक्का लगा। मन्त्रिमंडल की स्थिति कमजोर हो गयी और सैनिक गुटों का प्रभाव बढ़ने लगा। मन्चूरिया को घटना के बाद सैनिक प्रभाव बहुत अधिक बढ़ गया। १५ मई, १९३२ को नवयुवक सैनिकों ने टोकियो को घाटो आतंकित किया और लूटपाट किया। सैन्योर्जा ने गैरदलीय राष्ट्रीय सरकार का निर्माण का प्रस्ताव दिया।

(४) दलों के नष्टीकरण का काल — नये मन्त्रिमंडल का निर्माण एडमिरल शंती के नेतृत्व मे हुआ। इस मन्त्रिमंडल म सरदार सभा नौकरशाही तथासेना के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। प्ररतु इस पर सेना का ही नियन्त्रण बना रहा। १९३३ मे शियूकाई दल के नेताओं ने मन्त्रिमंडल से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लिया। इस बीच ऐसी घटनाएं घटी जिन्होंने फासीवादी सरकार का माग प्रशस्त किया। मन्त्रिमंडल को १९३४ मे त्याग पत्र देना पडा। इस परिस्थिति मे एडमिरल ओकैडा को प्रधानमन्त्रि बनाया गया जिसने नौकरशाही, संप्रदायियों और दलों के प्रतिनिधियों को मिलाकर सरकार का निर्माण किया। १९३६ के आम चुनाव म ओकैडा सरकार को विशाल समर्थन प्राप्त हुआ। ओकैडा ने शासन को उलट देने के लिए विद्रोह किया। लेविन विद्रोह के असफल हो जाने के कारण उसे त्यागपत्र देना पडा। इसके पश्चात् सेना को ग्राह्य कई व्यक्तियों ने मन्त्रिमंडल का निर्माण किया। १९४० म थोनाइ ने मन्त्रिमंडल का निर्माण किया जो दलों के पूर्ण विलोपीकरण के सिद्धांत पर आधारित था। अगस्त, १९४० मे सभी दल रवेच्छा से समाप्त हो गये। इस प्रकार १९४० मे जापान मे एक नविन शासन प्रणाली स्थापित हुई, जो पूर्णतया दल विहीन थी।^२ इस शासन-व्यवस्था मे सेना सर्वोत्तम बन गयी। राजनीतिक दलों के समाप्त हो जाने से जापान से प्रजातंत्र का चिह्न मिट गया। इस बीच एक महत्त्वपूर्ण विकास यह हुआ कि दलों के स्थान पर एक सर्वाधिकारवादी संघठन बना, जिसका नाम 'इम्पेरियल हल एसिस्टेंस एसोसियेशन (Imperial Rule Assistance Association) पडा। विद्रयुद्ध के दौरान मे उसका उत्तराधिकारी महाजापान का राजनीतिक संघ (The Political Association of Greater Japan) कहलाया।

निष्कर्षतः, द्वितीय महायुद्ध के पूर्व जापान म राजनीतिक दलों का विकास बहुत उरसाह बढ़क नहीं था। यद्यपि उनका उद्भव १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध मे हो चुका था। १८८० मे जापान म दो सच्चे राजनीतिक दलों का उदय हुआ—एक लिबरल, और दूसरा प्रोग्रेसिव अर्थानु उदारवादी और प्रगतिशील। १८९० म हायट के प्रथम चुनाव म चार प्रमुख राजनीतिक दलों का उदय हुआ। लिबरल, प्रोग्रेसिव, फ्रंट एक्विमेन्ट और नेशनल लिबरल १८९८ म मध्याधिक

1 ' In the upsurge of nationalism and the ascendancy of military power in the 1930 s the political parties suffered eclipse and were blamed for bringing on the economic depression, which began with the panic of 1927 and the resultant unemployment and social insecurity'

il Party) का जन्म हुआ। १९१८ के बाद जापान में एक और नये लोकप्रिय शासन का दल (The Party for Popular Government) का जन्म हुआ। वत्तमान शताब्दी में श्रमिक दलों की स्थापना का प्रयास बहुत हद तक सफल नहीं हुआ। १९०१ में मोशल डेमोक्रेटिक दल की स्थापना की गई। परन्तु सरकार ने उसे उमकी स्थापना के दिन ही भग कर दिया। १९२५ के नये निर्वाचन कानून के बाद समाजवादी दलों का उदय संभव हो सका। उसी वर्ष एक साथ चार दलों का जन्म हुआ—लेबर पार्टी, जापान पीपुल्स पार्टी, सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी और जापान कामर पार्टी। दूसरे विश्वयुद्ध के पूर्व जापान में दो प्रमुख राजनीतिक दल थे—शियूवाई और मुनिशतो। महायुद्ध की समाप्ति के बाद ये दोनों दल प्रमुख अनुदारवादी दलों के रूप में सामने आये। इन्हें लिबरल दल और प्रोग्रेसिव दल कहा गया। इनके अतिरिक्त अनेक छोटे छोटे दलों की स्थापना की गई जैसे, सोशल डेमोक्रेटिक दल साम्यवादी दल आदि।

२ वर्तमान काल में दलीय स्थिति

(Party System in Modern Japan)

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात्, १९४७ में जब नवीन जापानी संविधान लागू हुआ तो राजनीतिक दलों का पुनर्स्थापन हुआ। यस्तुत 'मैजिक आधियत्य' काल में ही राजनीतिक दल पुनः घोर घोर सामने आने लगे थे। नयी शासन व्यवस्था के अन्तगत पुराने दलों ने नये नये दलों के नाम संजम लिये।

१९४७ के आम चुनाव में प्रतिनिधि सभा में विभिन्न राजनीतिक दलों की स्थिति इस प्रकार थी—

डेमोक्रेट	—१२१
लिबरल	—१३१
सोशलिस्ट	—१४३
कम्युनिस्ट	— ४
पिपुल्स कोअपरेटिव्स	— २६
अन्य दल	— २५
निर्दलीय	— १३

कुल — ४६६

१९४७ में पार्षद सभा में विभिन्न दलों की स्थिति निम्न थी—

लिबरल	— ३८
डेमोक्रेट	— २८
सोशलिस्ट	— ४७
कम्युनिस्ट	— ४
नेशनल कोअपरेटिव्स	— ६
अन्य दल	— १३
निर्दलीय	— ११६

कुल — ५०

राजनीतिक दल

१९६७ मे विभिन्न दलों की डायट मे स्थिति इस प्रकार थी—

राजनीतिक दल	प्रतिनिधि सभा	पार्षद सभा
लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी	२७७	१४०
सोशलिस्ट पार्टी	१४०	७३
डेमोक्रेटिक सोशलिस्ट पार्टी	३०	६
कम्युनिस्ट पार्टी	५	४
कोमी पार्टी	२५	२०
त्रिदलीय	६	५
रिक्त स्थान	०	२
कुल	४८६	२५०

जापान के प्रमुख राजनीतिक दलों का संक्षिप्त परिचय देना यहाँ उचित होगा।

जापानी सोशलिस्ट दल —द्वितीय महायुद्ध के पूर्व समाजवादी आन्दोलन को दबाया गया था। महायुद्ध के बाद इस आन्दोलन ने पुनः जोर पकड़ा। सोशल डेमोक्रेटिक दल की स्थापना हुई। १९४७ के आम चुनाव में इसे पर्याप्त सफलता मिली। १९५०-५१ में शांति-संधि के प्रश्न पर दल के अतिवादियों और उदारवादियों के बीच मतभेद उत्पन्न हो गया जिससे दल में फूट पड़ गयी। कोरिया शस्त्रीकरण तथा पूँजीवादी और साम्यवादी देशों से सम्बन्ध के विषय में दल का आपसी मतभेद बढ़ता ही गया। १९५५ में अमेरिका और सोवियत संघ के बीच तनाव कुछ कम हुआ। जिसके प्रभाव से दोनों भागों के बीच मतभेद के प्रश्न क्षीण हो गये और उन्होंने मिलकर जापान सोशलिस्ट दल संगठित किया। दल के गुटों में अभीतक मतभेद है जबकि वे आंतरिक क्षेत्र में पूँजीवादी कार्यक्रम और वैदेशिक क्षेत्र में बहुसंख्यक दल अमेरिका कार्यक्रम के विरोधी हैं। यह दक्षिण-पश्चिमी समाजवादी सदा ही साम्यवादी विरोधी रहा है जबकि वाम-पश्चिमी समाजवादियों ने समय-समय पर साम्यवादियों से मिलकर कार्य करने का प्रयत्न किया है। कई विषयों पर दल का कार्यक्रम साम्यवादियों से मिलता जुलता है। प्रतिनिधि सदन में सोशलिस्टों को एक तिहाई से कम स्थान प्राप्त है। परन्तु उनके कार्यक्रम को मजदूर संघों और बुद्धिजीवियों का व्यापक समर्थन प्राप्त है। यह दल का मुख्य विरोधी दल है। दल के सर्वोच्च स्तर पर एक राष्ट्रीय सम्मेलन है, जिसकी रचना स्थानीय दलीय इकाइयों तथा सम्बन्धित संगठनों (Affiliated Organization) से होती है। सम्मेलन दल के कार्यक्रम को निर्धारित करता है। यह एक केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति, एक सभापति तथा एक सेक्रेटरी जनरल को चुनती है। दल का एक सचिवालय होता है। सचिवालय की सहायता के लिए कई समितियाँ और कमीशन होते हैं। दल का राष्ट्रीय कार्यालय टोकियो में स्थित है।

लिबरल डेमोक्रेटिक दल —१९५५ में लिबरल और डेमोक्रेटिक दलों के मिलने से लिबरल डेमोक्रेटिक दल का जन्म हुआ। द्वितीय महायुद्ध की समाप्ति के बाद प्रथम आम चुनाव में निम्न सदन में लिबरल दल को बहुमत प्राप्त हुआ था। डेमोक्रेटिक दल का नाम पहले प्रोग्रेसिव दल था। लिबरल और डेमोक्रेटिक दलों के विलयन का मुख्य कारण यह था कि दोनों के राजनीतिक सिद्धान्त लगभग मिलते-जुलते थे। नीतियों और कार्यक्रमों के सम्बन्ध में कोई महत्त्व

ना। घरलू मामला में लिबरल डेमोक्रेटिक दल उदारवाद का समर्थक है। वह जनता, शांति और राष्ट्रीय स्वतन्त्रता पर विश्वास करता है। यह दल शैक्षणिक, अर्थशास्त्र, अर्थशासन और नागरिक सेवाओं के सम्बन्ध में संविधान में संशोधन लाने के पक्ष में है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी यह दल शांति और स्वतन्त्रता के सिद्धांतों में विश्वास करता है। यह साम्यवाद और प्रजातन्त्र विरोधी कार्यों के विरुद्ध है। यह पश्चात्य देशों से पूर्ण सहयोग चाहता है। यह पूर्णतया निष्पक्षीकरण चाहता है और आणविक तथा परमाणु शस्त्रों का विरोधी है। आर्थिक क्षेत्रों में लिबरल डेमोक्रेटिक दल वैयक्तिक तथा स्वतन्त्र उद्योग के पक्ष में है। यह जापान में लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहता है और यह महसूस करता है कि जनता के जीवन यापन के हेतु साधन जुटाने का उत्तरदायित्व सरकार पर है।

अब जापानी दलों की भांति लिबरल डेमोक्रेटिक दल का संगठन केन्द्रित है। इसका मुख्य सचिवालय टोकियो में है। दल के स्थानीय कार्यालय सभी प्रमुख शहरों, प्रीफेक्चरों और गावों में हैं। दल का सर्वोच्च अधिकारी इसका अध्यक्ष होता है जिसका चुनाव सदस्यों द्वारा होता है। दल के अब प्रमुख उग लिखित हैं—महासचिव (Secretary General) राजनीतिक अनुसंधान समिति के अध्यक्ष (Chairman of the Political Research Committee) कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) राष्ट्रीय संगठन समिति (National Organization Committee)। कार्यकारिणी समिति दलीय सम्मेलन और सदस्यीय दल की सहायता से महत्त्वपूर्ण नीतियों के सम्बन्ध में नियम लेती है। दल का सचिवालय महासचिव की देख रेख में काम करता है। यह देश का सबसे बड़ा दल है अतः समाज के हर वर्ग का समर्थन प्राप्त करता है। देहाती क्षेत्रों के निवासियों, मछुओं, शहरों व नगरों के व्यापारी और औद्योगिक संगठनों तथा उच्च सरकारी अधिकारियों का समर्थन इसे मुख्य रूप से प्राप्त है।

साम्यवादी दल — १९२२ में जापान के साम्यवादी दल की स्थापना हुई। सरकार ने इसे भंग कर दिया। १९२७ में इसे पुनः जीवित करने का प्रयास किया गया। लेकिन सरकार ने इसे फिर कुचल दिया। १९४५ में दल से प्रतिबन्ध हटा लिया गया। जिससे यह पुनर्जीवित हो गया। यह जापान का प्रातिकारी दल है। यह समाजवादी कार्यक्रम का प्रतिपादक है। यह सम्राट के पद और व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाप्त कर देने के पक्ष में है। यद्यपि जापान के राजनीतिक जीवन में इस दल का विशेष महत्त्व नहीं है फिर भी यह देश का सबसे अधिक संगठित और अनुशासित विरोधी दल है। इसका संगठन अब देशों के साम्यवादी दलों के संगठन से मिलता जुलता है। राष्ट्रीय कांग्रेस दल का सर्वोच्च उग है। यह केन्द्रीय समिति और नियंत्रण समिति के सदस्यों तथा प्रीफेक्चरों व प्रतिनिधियों से मिलकर संगठित होती है। प्रतिवर्ष इसकी बैठक होती है जिसमें दल के मौलिक सिद्धांतों का निर्धारण किया जाता है। यह केन्द्रीय समिति और नियंत्रण समिति के सदस्यों को चुनती है।

साम्यवादी दल के केन्द्रीय समिति (Central Committee) की सदस्य संख्या २५ है। प्रतिवर्ष इसकी बैठक होती है। यह दल के दैनिक कार्यों, वित्त, प्रकाशन आदि की देखभाल करती है। यह महासचिव और पालिय ब्यूरो का चुनती है।

क्षेत्रों, प्रीफेक्चरो तथा जिलों में भी साम्यवादी दल का संगठन पाया जाता है। सबसे निम्न इकाई सेल (Cell) कहलाती है। सेल का संगठन कारखानों, खेतों, स्कूलों या व्यापार संगठनों में ३ या उससे अधिक साम्यवादियों द्वारा होता है। इसका कार्य ऊपर के आदेशानुसार दल के कार्यों को करना है। दल की सदस्यता बड़ी कठिनाई से मिलती है। यह दल के कार्यक्रमों की स्वीकृति तथा उसमें सक्रिय भाग लेने पर निर्भर करता है। जापानी साम्यवादी दल तथा सोवियत संघ और चीन के साम्यवादी नेतृत्व में निकट सम्बन्ध है।¹

शोकागाकी (Soka Gakka) —यह राजनीतिक दल से अधिक एक गैर राजनीतिक संगठन है। इसका उद्देश्य सच्चे बौद्ध धर्म का प्रचार करना है। इसीलिए इसे 'सच्चे मूल्यों के निर्माण हेतु संगठन' (The Society for the Creation of True Values) कहते हैं। यह परमाणु शस्त्रों का विरोधी, जापान के वर्तमान 'शांति संविधान' (Peace Constitution) का समर्थक तथा उच्च सदन की अत्यधिक स्वतंत्रता का पक्षपाती है। इसका इतिहास बौद्ध धर्म के साथ जुटा हुआ है। इसने निम्न सदन के लिए कभी भी चुनाव नहीं लड़ा। १९६२ के निर्वाचन में पापद सदन में इसे सबसे अधिक स्थान प्राप्त हुए थे।

र्योक्यूप्युकाई अथवा ग्रीन ब्रीज सोसायटी (Ryokufukai or Green Breeze Society) —इस दल की स्थापना पापद सभा के कुछ सदस्यों ने मिलकर १९४७ में की। इसका राजनीतिक दशन अनुदारवादी है। कई वर्षों तक इसके प्रतिनिधियों की सरथा पापद सभा में ३० के लगभग रही जिससे इस सभा में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो सका। १९५६ में इस दल की बुरी हार हुई। इसका अंत अब नजदीक दीख पड़ता है। वस्तुतः यह कोई दल नहीं है बल्कि कुछ स्वतंत्र सदस्यों का ढीलाढाला संगठन है जिसका न तो कोई कार्यक्रम है और न अनुशासन ही।"²

३ जापानी दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

(Features of the Japanese Party System)

जापान में दलीय व्यवस्था पश्चिमी देशों की भाँति गैर संवैधानिक विकास का फल है। चूँकि वहाँ संसदीय प्रणाली की स्थापना की गयी है इसलिए वहाँ राजनीतिक दलों का रहना आवश्यकभावी है। यद्यपि संविधान में राजनीतिक दलों का प्रावधान नहीं किया गया है, फिर भी

1 "There is ample evidence of the close ties between the Japanese Communists and the Communist leaderships in the Soviet Union and China. Throughout its Pre War history the Japanese Party was under the Control of the Comintern, which in turn, was dominated by the Soviet leadership. Over the Post War period the party has shifted its Strategy and tactics wherever this was declared desirable by Moscow and Peking." — *Boston and others*

2 "The Green Breeze Society that organization of the delightful name is not really a party at all. A loosely organized group of independent Councilors, The Society includes many non professional politicians has no clear platform, and generally lacks party discipline." — *Lineberger and others, op cit P 513*

समो के द्वारा उन्हें मायता प्रदान की गयी है। जापानी राजनीतिक दलों को अपतार्ण उल्लेखनीय है—

साम्राज्य सभ्यता और जापानी संस्कृति का प्रभाव (Influence of Civilization and Japanese Culture) —जापान की दलीय व्यवस्था पश्चात्तर सभ्यता और जापान के आधुनिकीकरण का प्रभाव है। यद्यपि जापानी राजनीतिक दलों पर परिवर्ती देशों का काफी प्रभाव पडा है फिर भी उनकी प्रकृति मुख्यतः जापानी ही है क्योंकि जापानी संस्कृति, नैतिक विचार, जीवन के मूल्य और दृष्टिकोणों ने उन्हें प्लुततया प्रभावित किया है।

(२) भौगोलिक प्रभाव (Geographical Influence) —जापान के राजनीतिक दलों के विकास में भौगोलिक परिस्थितियों ने महत्त्वपूर्ण पाठ अदा किया है। सामन्तशाही के अन्त हो जाने पर जापान को प्रीफेक्चरों में बाटा गया और उनका ही डायट में प्रतिनिधित्व हुआ। १८६० से दलों की उत्पत्ति और विकास प्रीफेक्चरों में हुई। लेकिन जापान देश की राजनीतिक व्यवस्था पर भौगोलिक क्षेत्रों का प्रभाव नहीं के बराबर रह गया है। अब कोई भी राजनीतिक दल भौगोलिक तथा प्रादेशिक आधार पर जीवित नहीं रह सकता है। वर्तमान राजनीतिक दल वृहत् राष्ट्रीय सिद्धांतों पर आधारित हैं।

(३) दलों की बहुतायत (Multiplicity of Parties) —जापान में शुरू से ही दलों की अधिकता रही है। जब १८८१ के बाद राजनीतिक दल कायम हुए तो उस युग में भी इनकी संख्या ३६० के लगभग थी। लेकिन ये दल राष्ट्रीय पैमाने पर संगठित नहीं थे, बल्कि ये स्वतन्त्र स्थानीय संगठन के समान थे। इनका निर्माण स्थानीय और व्यक्तिगत स्वार्थों के आधार पर होता था। द्वितीय महायुद्ध के बाद भी प्रथम चुनाव में २६० राजनीतिक दलों ने भाग लिया। इनके अतिरिक्त अनेक छोटे राजनीतिक संगठन थे। जापान में राजनीतिक दलों की अधिकता के दो मुख्य कारण हैं—पहला, जापानी स्वभाववश अनेकता तथा विभिन्नता के शोकीन हैं। वे राजनीतिक दलों का निर्माण मौलिक सिद्धांतों में मतभेदों के कारण ही नहीं करते हैं, बल्कि छोटे मोटे मतभेदों के आधार पर ही अधिकतर राजनीतिक दलों का संगठन कर लिया जाता है। दूसरा, जापानियों में काय और संगठन के लिए बहुत प्रेम पाया जाता है। अतः जब कोई नेता अपने मन के मुताबिक काय होते नहीं देखता है तो वह मनोनुकूल संगठन बना बैठता है। तदुपर यह है कि फ्रांस की भाँति दलों का केन्द्रीय आधार व्यक्ति या नेता है, जिस कारण निरन्तर राजनीतिक दल बनते बिगड़ते रहते हैं।”¹

(४) बड़े व्यवसायों तथा राजनीतिक दलों में घनिष्ठ सम्बन्ध (Strong Bond between the Zaibatsu and the Political Parties) —द्वितीय महायुद्ध के पूर्व जापान के बड़े व्यवसायों तथा राजनीतिक दलों में घनिष्ठ सम्बन्ध था। १९२० के आसपास ता जापानसुखी और राजनीतिक दलों की सीमारेखा नियमित करना कठिन हो गया। इनका

1 “A genuine two party system cannot emerge as long as parties remain ‘personality centered and ‘leader centred’ organization in which loyalty is primarily to persons rather than to principles and politics” —C Tanaga

कारण यह था कि सरकार और राजनीतिक दलों को धन के लिए बड़े व्ययमात्रों पर निर्भर करना पड़ता था। मिन राष्ट्रो द्वारा अधिव्यय के समय जापवत्सु समाप्त हो गये जिससे राजनीतिक दलों से उनका प्रभाव जाता रहा। १९५२ के बाद य सम्भन्ध पुन कायम हो गया है। क्योंकि सरकार और राजनीतिक दलों को धन के लिए इनपर आश्रित होना पड़ता है।¹

(५) राजनीतिक दलों पर नौकरशाही का प्रभाव (Influence of Bureaucracy on Political Party) —द्वितीय महायुद्ध के समय तथा उससे पूर्व नौकरशाही का जापान के राजनीतिक दलों पर बहुत अधिक प्रभाव था। इसके फलस्वरूप सरकार प्राय अनुदारवादी तथा पक्षात् न विरोध, नीतियों को अपनाती थी। आधिपत्य के समय मिन राष्ट्रो ने गृहमन्त्रालय तथा केन्द्रीय पुलिस को समाप्त कर नौकरशाही के दो ताकतवर गठों को तोड़ दिया। लेकिन सरकार को नौकरशाही पर आश्रित रहना ही पड़ा। अतः धीरे-धीरे नौकरशाही ने सरकार पर पुन अधिकार जमा लिया और स्वभावतः राजनीतिक दलों पर भी उनका प्रभाव बढ़ गया। वर्तमान राजनीतिक दलों में सरकारी कर्मचारी काफी संख्या में हैं और वे दलों की नीतियों को अत्यधिक प्रभावित करते हैं। यहाँ तक कि डायट में भी उनका प्रभाव बहुत ज्यादा बढ़ गया है और वे गरसवैधानिक पर महत्त्वपूर्ण शासकीय अंगों के रूप में पैदा हो गये हैं।²

(६) द्विदलीय व्यवस्था (Biparty System) —यद्यपि जापान में दलों की अनेकता है फिर भी वहाँ दो ही दल प्रमुख हैं—लिबरल डेमोक्रेटिक दल और समाजवादी दल। १९५५ में अनुदार दलों ने मिलकर लिबरल डेमोक्रेटिक दल की स्थापना की और समाजवादी दल ने एक समाजवादी दल की। ये दोनों दल ही डायट में प्रमुख रूप से काम करते हैं, फिर भी ब्रिटिश पद्धति की भाँति जापान में द्विदलीय व्यवस्था का विकास नहीं हो पाया है जो मसदीय प्रणाली के अन्तर्गत राजनीतिक अस्थिरता के लिए आवश्यक है।³

1 "The economic needs of the country have conspired to make relation ship between 'big business and the Government, and hence the party, even closer than it has ever been "
—C Yanaga, *op cit*, P 241

2 "As the most serious consequence of this bureaucratization of politics there has come to being an inordinate emphasis on, and concentration of party activities in the Diet resulting virtually in the complete ignoring of the importance and the role of the extra Parliamentary segment of the party "

3 "Political stability, which is regarded by a large number of Japanese almost as an inevitable sequel to the establishment of a two party system, is still very much in the distant future. What is strongly desired by the public is something like the British political system where stability exists as a matter of course because the conservatives and the radicals are not odds at every issue
—C Yanaga, *Japanese People and Politics*, P 244

Bibliography

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Beckmann, George M | <i>The Making of the Meiji Constitution</i> (Lawrence, 1957) |
| Buck and Masland | <i>The Government of Foreign Powers</i> |
| Cabinet Secretariat | <i>The Constitution of Japan</i>
(Tokyo, 1947) |
| Finer, H | <i>The Theory and Practice of Modern Government</i> 1956 |
| Fujisawa, F | <i>The Recent Aims and Political Development of Japan</i> |
| Gubbins, J H | <i>The Making of Modern Japan</i> (London, 1922) |
| Ike, N | <i>The Beginning of Political Democracy in Japan</i>
(Baltimore, 1950) |
| Key, V O J R | <i>Politics, Parties, and Pressure Groups</i>
(New York, 1947) |
| Kahin, G M (Ed) | <i>Major Government of Asia</i>
(New York, 1958) |
| Kitazawa, Naohichi | <i>The Government of Japan</i>
(Princeton, 1929) |
| Linebarger and Others | <i>"Far Eastern Governments and Politics—China and Japan</i> |
| Maki, J M | <i>Government and Politics in Japan—The Road to Democracy</i> (New York, 1962) |
| Matsunaga, Dr N | <i>The Constitution of Japan</i>
(Tokyo, 1930) |
| Ministry of Foreign Affairs,
Japan | <i>The Japan of today</i>
(Tokyo, 1963) |
| Ogg and Zine | <i>Modern Foreign Governments</i>
(New York, 1957) |

- Quigley, H S *Japanese Government of Politics* (New York, 1939)
- Quigley, H S and Turner J E *The New Japan—Government and Politics* (Minneapolis, 1956)
- Reischauer, R K *Japan—Government and Politics* (New York, 1939)
- Scalpingo, Robert, A and Masumi, J *Parties and Politics in Contemporary Japan* (California, 1962)
- Trewartha, G T *Japan—A physical Cultural and Regional Geography* (Wisconsin, 1947)
- Tidemann Arthur *Modern Japan—A Brief History* (New Delhi, 1955)
- Uyehara, Y *The Political -Development of Japan 1867-1909*
- Yanaga, C *Japanese People and Politics* (New York, 1956)



